المنظمات الدولية

الأمم المتحدة - المنظمات الإقليمية

دكتـــــور

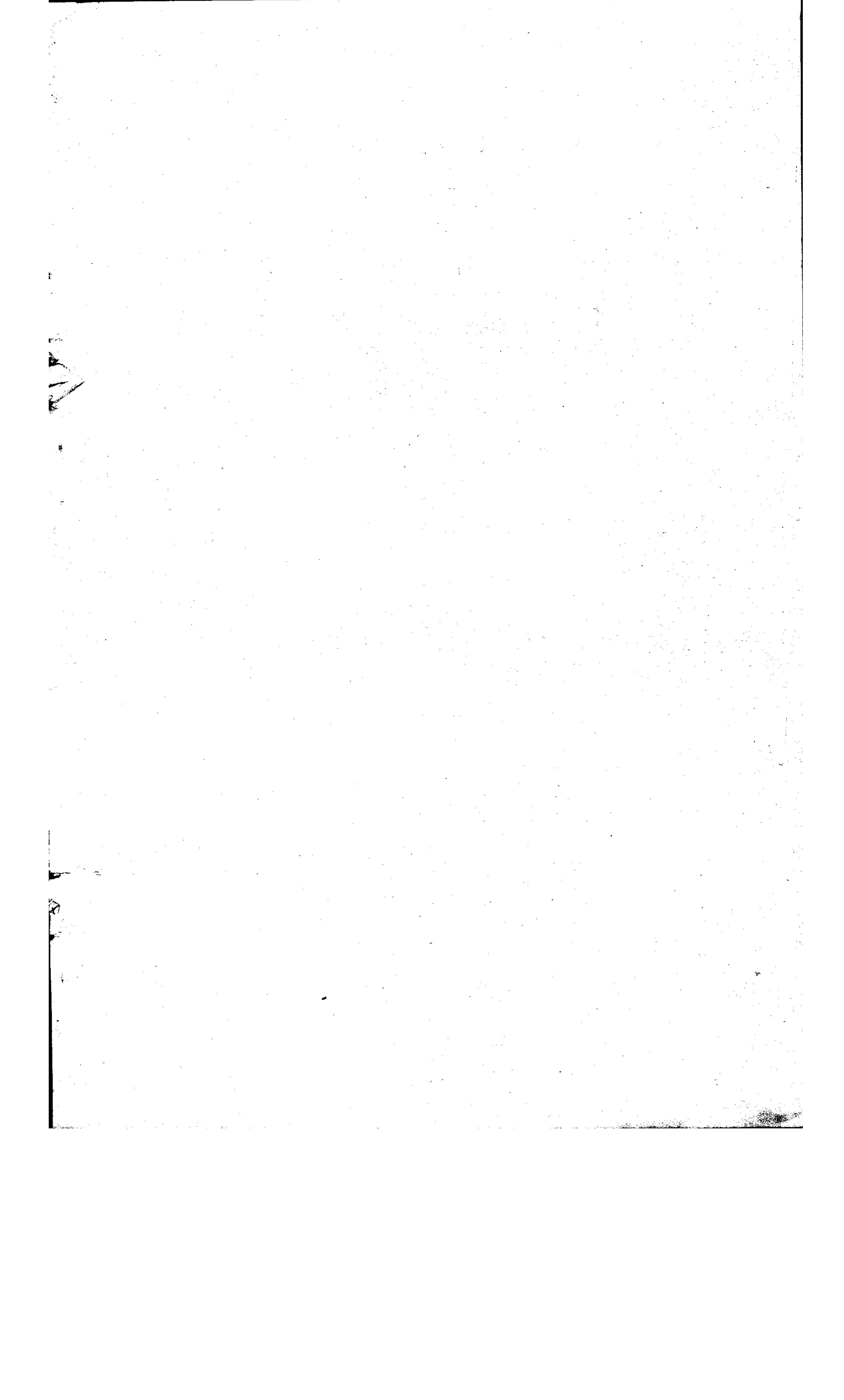
رياض صالح أبو العطا

كلية الحقوق - جامعة طنطا

دار النهضة العربية

٣٢ ش عبد الخالق ثروت - القاهرة

١٤٢٧ هـ - ٢٠٠٦ م

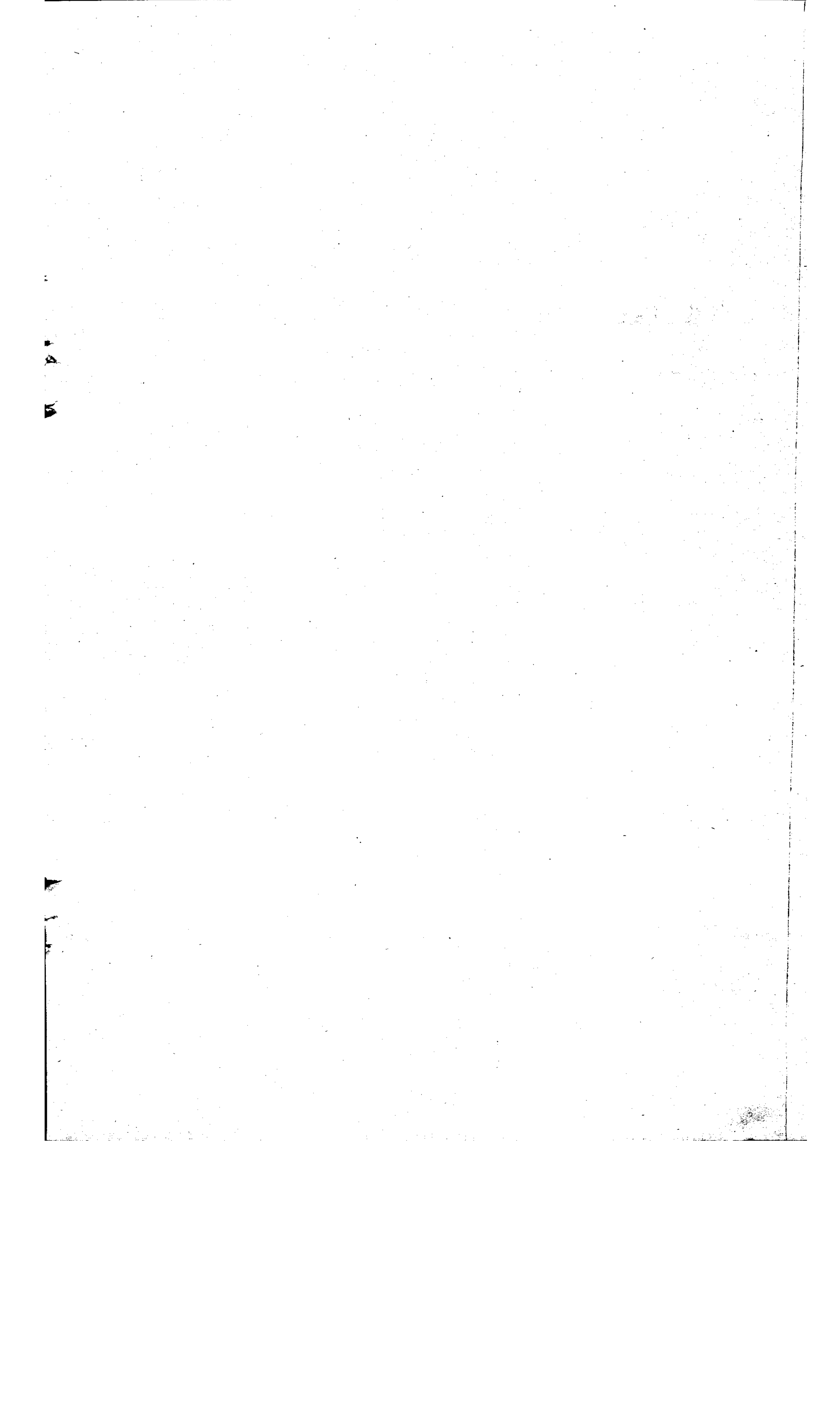


بسم الله الرحمن الرحيم

(يأيُهَا النَاس إِنَّا خَلقنَاكُم مِن ذَكرٍ وأُنثَى وجَعلنَــاكُم شُعُوباً وقبائِل لتعَارفُوا ، إِنَّ أكَرمكُم عِــنْدَ الله أتقَاكُم ، إنَّ الله عليمٌ خَبير)

صدق الله العظيم

الآية ١٣ من سورة الحجرات



بسم الله الرحمن الرحيم

مقـدمـة

نشأت الحاجة للمنظمات الدولية - مع بداية القرن العشرين- بعد أن أصبح من العسير على كل دولة العيش منعزلة أو ممارسة النشاطات الدولية بمعزل عن الدول الأخرى ؛ لهذا كانت ظاهرة المنظمات الدولية من سمات هذا القرن . ومن ناحية أخرى فإن الناظر إلى واقع الحياة الدولية المعاصرة يستطيع أن يقرر بوضوح حاجة العالم للسلام اليوم أكثر من أي وقت مضى ، فما حدث في البوسنة والهرسك والصومال ورواندا ، وما نتج عن تحلل الاتحاد السوفيتي وهيمنة الولايات المتحدة الأمريكية ، وما يحدث في كل من فلسطين والعراق والسودان ، ليؤكد صحة هذا القول . ولا يقتصر مفهوم السلام على الجانب السياسي أو العسكري فقط ، بل يمتد ليشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية . ولن تتحقق الجوانب السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية للسلام إلا عن طريق التعاون الجاد المثمر بين دول العالم أجمع ، وأحسن ميدان يتم فيه هذا التعاون هو ميدان المنظمات الدولية ، حيث تنصهر جهود وأنشطة الدول المختلفة في بوتقة واحدة لتخرج كتصرف قانوني صادر عن المنظمات الدولية ؛ لذلك انتشرت هذه المنظمات بشكل ملحوظ ، فلا توجد قارة من القارات أو منطقة من المناطق إلا وبها منظمة دولية أو أكثر [١] .

---

(١) يلاحظ أننا نتكلم هنا عن المنظمات الدولية الحكومية التي بلغت حوالي ثلاثمائة وخمسين منظمة ، أما المنظمات الدولية غير الحكومية فقد تجاوز عددها ألفي منظمة . والفرق بين الأولى والثانية هو أن الأولى تنشأ نتيجة الاتفاق بين حكومات الدول الأعضاء ، أما الثانية فقد تنشأ بين أشخاص وهيئات خاصة .

وفى محاولة للتعرف على هذه المنظمات ، ومن أجل دراستها دراسة تحليلية وتفصيلية ، درج الفقه الدولي على تقسيمها إلى أنواع مختلفة ، يشتمل كل نوع منها على مجموعة من الخصائص والسمات المشتركة . واعتمد الفقه في هذا التقسيم على مجموعة من المعايير أهمها : معيار العضوية ، ومعيار مجال النشاط ، ومعيار مدى السلطات التي تتمتع بها كل منظمة .

فتنقسم المنظمات الدولية -أولا- من حيث نطاق العضوية فيها إلى منظمات عالمية : تكون العضوية فيها مفتوحة لكل دول العالم ، ومثالها الأمم المتحدة . وأخرى إقليمية : تقتصر العضوية فيها على دول منطقة معينة أو إقليم معين كجامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي .

وتنقسم هذه المنظمات -ثانيا- من حيث اختصاصاتها ونشاطاتها إلى منظمات عامة وشاملة : وهى التي تضطلع بكافة أنواع الأنشطة والشئون الدولية ، سياسية كانت أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية ، ومثالها الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية . وأخرى خاصة أو متخصصة : يقتصر نشاطها على شأن واحد من الشئون الدولية ، ومثال ذلك منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية .

وتنقسم -ثالثا- من حيث مدى السلطات الممنوحة لها إلى منظمات استشارية : وهى لا تتمتع بأي قدر من السلطات في مواجهة أعضائها وإنما يقتصر دورها على مجرد إبداء الرأي والمشورة ، ومثالها المنظمة الاستشارية البحرية . ومنظمات ذات سلطات قوية مثل الأمم المتحدة . ومنظمات فوق الدول مثل الاتحاد الأوربي .

وكما هو واضح فالمنظمة الدولية (العالمية أو الإقليمية) قد تكون عامة كما قد تكون خاصة أو متخصصة ، وقد تكون ذات سلطات قوية كما قد تكون ذات سلطات ضعيفة ، ولذلك سوف نعتمد في دراستنا للمنظمات الدولية على هذه المعايير جميعاً ، فندرس منظمة الأمم المتحدة في باب أول لنبين نشأتها وطبيعة ميثاقها وأهدافها ومبادئها وكيفية الانضمام إليها وأجهزتها الرئيسية ، ثم نخصص الباب الثاني للمنظمات الدولية الإقليمية .

على هدى ما تقدم ستكون خطة الدراسة على النحو التالي :

الباب الأول : منظمة الأمم المتحدة .

الباب الثاني : المنظمات الدولية الإقليمية .

الباب الأول

منظمة الأمم المتحدة

L' Organisation des Nations – Unies
United Nations Organization

تمهيد

اندلعت الحرب العالمية الثانية في خريف عام ١٩٣٩ ، وغرق العالم في أهوال وفظائع لم يشهد لها مثيلا من قبل . وكشفت تلك الحرب الضروس عن قصور تجربة عصبة الأمم . فلم يكن قد انقضى عشرون عاما على انتهاء الحرب العالمية الأولى حتى تسببت قوى الاستبداد والفوضى الدولية وانعدام المسئولية القومية في اندلاع الحرب العالمية الثانية .

وكان لتقدم العلوم وفنون القتال أثر كبير في زيادة أهوال ومخاطر هذه الحرب ؛ لذلك ارتفعت أصوات قوية تدعو إلى محاولة تجنب مثل تلك الكارثة في المستقبل ، وتعددت الاتجاهات بين أولئك الذين تصوروا أن من المستطاع إحياء عصبة الأمم ، وبين من نظروا إليها بعين الشك والريبة ، ومن ثم فقد تطلعوا إلى إنشاء منظمة دولية جديدة ، تعمل على صيانة السلم والأمن الدوليين ، وإشاعة التقدم والرخاء في أرجاء عالم ما بعد الحرب .

ونشطت الجهود عندما لاحت بوادر نصر الحلفاء ، وبدأ الإعداد لتأسيس المنظمة الجديدة ، وما أن أوشكت الحرب على الانتهاء حتى كانت الأصول العامة والأسس التي يمكن أن تقوم عليها قد تبلورت على نحو كاف ، إذ سرعان ما اتفقت الدول على الاجتماع لوضع ميثاق الأمم المتحدة ، والتوقيع عليه في سان فرانسسكو في ٢٦ يوليو ١٩٤٥ ، والذي أصبح ساري المفعول في ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ .

وهكذا وُلدت الأمم المتحدة وتطلع العالم إليها بالرجاء ، لعلها تنجح فيما أخفقت عصبة الأمم في إنجازه ، وعقدت عليها الشعوب الخاضعة للاستعمار

أو السيطرة الأجنبية بصفة عامة ، آمالا كبيرة ، آملة أن تمد إليها يد العـــون والمساعدة في نضالها من أجل الحرية والاستقلال .

وتفوق الأمم المتحدة في أهميتها ، في عالمنا المعاصـــر ، أهميـــة أيـــة منظمة دولية أخرى ، باعتبارها منظمة عالمية جامعة تضم كل دول العـــالم تقريبا ، على عكس سابقتها عصبة الأمم . التي كانت تعمل تحـــت ســيطرة ديمقراطيات أوروبا الغربية ، وباعتبارهـــا أيـــضا منظمـــة عامـــة شـــاملة الاختصاص ، تُعنى بمختلف العلاقات الدوليـــه ، الـــسياسية والاقتـــصادية والاجتماعية ، فضلا عن كونها محورا لأنشطة الـــدول ومركـــزا لتنـــسيق العلاقات وتوجيهها مع باقي المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة .

وسوف نعرض لكل من نشأة الأمم المتحدة ، ولطبيعة ميثاقها ، وأهدافها ومبادئها ، وعضويتها ، وفروعها ، في فصل مستقل :

الفصل الأول

نشأة الأمم المتحدة

يكتسب التعرف على نشأة الأمم المتحدة أهمية خاصة ، حيث يمكن من خلاله الوقوف على الدوافع والظروف والتطورات التاريخية التي أدت إلى إنشائها ، وسوف نعرض لذلك وفقا للتطور التاريخي من خلال مباحث ثلاثة:

المبحث الأول : مرحلة التصريحات الدولية .

المبحث الثاني : مرحلة إعداد الميثاق .

المبحث الثالث : مرحلة بدء العمل بالميثاق .

المبحث الأول

مرحلة التصريحات الدولية

عندما كانت الحرب العالمية الثانية تدور رحاها بين الحلفاء ودول المحور الثلاثة (ألمانيا - إيطاليا - اليابان) اتجه تفكير الحلفاء على الفور نحو دراسة مشكلات الحرب وإعداد الوسائل الكفيلة بمعالجتها . حيث شكل الرئيس الأمريكي "روزفلت " في نهاية عام ١٩٣٩ لجنة خاصة في وزارة الخارجية الأمريكية أوكل إليها العناية بشئون ما بعد الحرب ، وحذت كثير من الدول مسلك الحكومة الأمريكية ، حيث بدأ تشكيل اللجان الفنية ووضع الخطط والدخول في مفاوضات ومباحثات مستمرة لإرساء أسس المنظمة الدولية الجديدة .

وتتمثل الخطوات التمهيدية لميثاق الأمم المتحدة في عدد من التصريحات الدولية التي أصدرتها الدول الكبرى خلال الحرب العالمية الثانية ، والتي كشفت عن عزم الحلفاء الأكيد على إنشاء منظمة الأمم المتحدة بعد أن تضع الحرب أوزارها . وهذه التصريحات هي :

أولا - تصريح الأطلنطي عام ١٩٤١ :

في ١٤ أغسطس ١٩٤١ أصدر كل من الرئيس الأمريكي "روزفلت" ورئيس الوزراء البريطاني "تشرشل"، تصريح الأطلنطي عددا فيه الأهداف التي يقاتل من أجلها الحلفاء وتتحمل شعوبهم ويلات الحرب لتحقيقها . وقد أكد هذا التصريح على بعض المبادئ التي يجب أن تسود العلاقات الدولية . وتتلخص هذه المبادئ في : إدانة أي توسع إقليمي ، واحترام حق الشعوب في اختيار نظم الحكم التي تناسبها ، وكفالة المساواة بين جميع الدول في التجارة العالمية ، وتحقيق التعاون الدولي فيما بينها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، كما أكد التصريح عزم أطرافه ، بعد القضاء على النازية ، على إقرار سلام عالمي تحيا في ظله الشعوب . وجاءت الإشارة إلى الرغبة في إنشاء منظمة عالمية تهدف إلى تحقيق التعاون الدولي وحفظ السلم والأمن في المادة الثامنة من هذا التصريح [١] .

---

(١) تنص المادة الثامنة من هذا التصريح على أن المجتمعين يؤمنون بأنه يتعين على شعوب العالم جميعا أن تنبذ ، لأسباب روحية وواقعية ، استعمال القوة . وحيث أنه لا يمكن صيانة السلام في المستقبل إذا استمرت الشعوب التي تهدد أو قد تهدد بالقيام بعدوان خارج أقاليمها في استخدام أسلحة جوية وبحرية وبرية ، فإنهما (رئيسا الدولتين) يريان أن من الضروري تجريد تلك الشعوب من السلاح ، الى أن ينشأ ، على نطاق واسع . نظام دائم للسلام العالمي . كما أنهما يريدان ويعاونان كل =

ويعد تصريح الأطلنطي أول التصريحات التي تضمنت الإشارة إلى نظام دائم للسلام العالمي يوضع بعد الحرب ، وعلى الرغم من أن هذا التصريح لم يتضمن أية تفصيلات عن شكل المنظمة الدولية المقترحة ، نظرا لانشغال الحلفاء في العمليات العسكرية ضد القوات النازية ، إلا أن هذه الإشارة غدت أساسا للوثائق الدولية اللاحقة التي تناولت التنظيم الدولي الجديد لعالم ما بعد الحرب .

ثانيا – تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ :

ظهر اسم "الأمم المتحدة" لأول مرة فيما سمي بتصريح الأمم المتحدة ، حيث وقع ممثلو ست وعشرين دولة [1] في واشنطن بالولايات المتحدة

= التدابير العلمية التي تؤدي إلى تخفيف عبء التسليح الثقيل عن الشعوب المحبة للسلام .

(١) وقع على هذا التصريح كل من : الولايات المتحدة الأمريكية – المملكة المتحدة – الاتحاد السوفيتي السابق – الصين – استراليا – بلجيكا – كندا – كوستاريكا – جواتيمالا – كوبا – دومنيكان – سلفادور – اليونان – تشيكوسلوفاكيا – هندوراس – الهند – لوكسمبورج – هولندا – نيوزيلندا – نيكاراجوا – النرويج – بنما – بولندا – جنوب أفريقيا – يوغسلافيا. ثم انضمت إليه بعد توقيعه إحدى وعشرين دولة منها فرنسا في ١٩٤٤/١٢/٢٦ وكانت الدولة الوحيدة ، من ضمن الدول التي عرفت بعد الحرب العالمية الثانية بالدول الخمس الكبرى ، التي لم تكن طرفا أصليا في هذا التصريح . كما انضم عدد من الدول العربية إلى هذا التصريح ، منها العراق في ٢٦ يناير ١٩٤٣ ، ومصر في ٢٧ فبراير ١٩٤٥ ، والمملكة العربية السعودية وسوريا ولبنان في أول مارس ١٩٤٥ .

أنظر : د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص ١٨٤ ؛ د. محمد إسماعيل علي ، الوجيز في المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٨٢ ، ص ٢٢٦ .

الأمريكية في أول يناير ١٩٤٢ تصريحا مشتركا أطلقوا عليه "تصريح الأمم المتحدة" ، وقد تضمن هذا التصريح المبادئ الآتية :

١- الإيمان بالمبادئ التي قررها تصريح الأطلنطي .

٢- الإيمان بأن النصر الكامل على دول المحور ضروري للمحافظة على الحرية والاستقلال وحقوق الإنسان .

٣- التعهد بأن تستخدم هذه الدول كل مواردها ضد دول المحور .

٤- التعهد بالتعاون المشترك بين الدول الموقعة وبألا تنفرد أية دولة بعقد صلح منفرد مع دول المحور .

٥- فتح باب الانضمام لهذا التصريح لكل دولة تقدم معونة فعلية ضد الحكومة الألمانية وحلفائها .

وكما سبق القول كانت هذه هي أول مرة يظهر فيها اصطلاح "الأمم المتحدة" في تصريح رسمي للدول الحلفاء ، وهو نفس الاسم الذي أطلق فيما بعد على الهيئة العالمية بعد إنشائها .

ثالثا – تصريح موسكو عام ١٩٤٣ :

في ١٩ أكتوبر ١٩٤٣ اجتمع وزراء خارجية الدول الأربع الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية - المملكة المتحدة - الاتحاد السوفيتي السابق - الصين) في موسكو للتباحث حول الأهداف التي يرمون إلى تحقيقها بعد انتهاء الحرب .

وفى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٣ صدر "تصريح الأمم الأربع عن الأمن العالمي" ، والذي عرف بتصريح موسكو ، مؤكداً عزمهم على إنشاء هيئة دولية عامة ، ودائمة ، في أقرب وقت ممكن ، من أجل صيانة السلم والأمن

الدوليين ، تستند إلى مبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة السلام ، وتفتح عضويتها لكافة هذه الدول كبيرة وصغيرة " .

وقد انطوى هذا التصريح على عزم أطرافه على التعاون من أجل تحقيق السلام ، ونزع سلاح الأعداء واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الشروط المفروضة عليهم ، مؤكدين تعهدهم بعدم استخدام قواتهم العسكرية ، بعد الحرب ، في أراضي أية دولة أخرى إلا تنفيذا لهذا التصريح ، وأنهم سوف يتشاورون فيما بينهم ومع الدول الأخرى لوضع تنظيم عام للتسلح .

وهكذا تبلورت الفكرة التي تناولها تصريح الأمم المتحدة في واشنطن ووضعت بذور المبادئ التي قامت عليها منظمة الأمم المتحدة ، والتي أصبحت فيما بعد أسسا ثابتة ومبادئ رئيسية لتوجيه سياستها ونشاطها ، مثل مبدأ المساواة في السيادة بين الدول ، ومبدأ عالمية المنظمة ، وذلك بفتح باب العضوية فيها أمام جميع الدول المحبة للسلام .

رابعا – تصريح طهران عام ١٩٤٣ :

عندما لاحت للحلفاء بوادر النصر على دول المحور في أواخر عام ١٩٤٣ ازداد إصرار الدول الكبرى على إنشاء منظمة دولية تجمع شعوب العالم وتعمل على تعاونها من أجل تحقيق سلام دائم وعادل ، ففي أول ديسمبر ١٩٤٣ اجتمع كل من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (روزفلت) ورئيس وزراء المملكة المتحدة (تشرشل) ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتي السابق (ستالين) في طهران ، وأصدر الرؤساء الثلاثة تصريحا أعلنوا فيه تقديرهم للمسئولية الملقاة على عاتقهم وعلى سائر الأمم المحبة للسلام لإقرار سلام عالمي ترضاه الغالبية العظمى من الشعوب وتجنيب الأجيال المقبلة

أهوال الحرب وويلاتها ، مؤكدين تضامنهم العسكري واعتمادهم على مساهمة إيران وغيرها من الدول الصديقة المحبة للسلام من أجل تحقيق المبادئ التي أقرها تصريح الأطلنطي . كما أكد التصريح على عزم الرؤساء الثلاثة على التعاون الإيجابي مع جميع الشعوب الراغبة في القضاء على الاستبداد والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا معها "أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية " (١) .

المبحث الثاني

مرحلة إعداد الميثاق

إذا كانت التصريحات الدولية السابقة تفصح عن اتفاق الدول وشعوبها حول ضرورة وجود منظمة عالمية ، فقد تعددت الآراء حول الشكل المقترح لهذه المنظمة والأسس التي يمكن أن تقوم عليها ، حيث كان من رأي البعض إحياء عصبة الأمم ومحاولة سد الثغرات التي كشف عنها العمل ، وذلك على أساس أن دعم تجربة قائمة أفضل من بدء تجربة جديدة . إلا أن الاتجاه الغالب كان يدعو إلى إقامة منظمة جديدة منفصلة تماما عن المنظمة السابقة ، استنادا إلى أن العصبة قد فشلت في تحقيق العالمية وفي إقامة نظام سلم فعال ، فضلا عن أن مجوعة كبيرة من الدول قد أعلنت عدم ثقتها فيها

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ ؛ د. أحمد محمد رفعت ، الأمم المتحدة ، دار النهضة العربية ١٩٨٥ ، ص ٤٨ ؛ د. محمد إسماعيل على ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

وعدم التزامها بما تفرضه من عقوبات . وظهرت ثلاثة آراء حول شكل المنظمة الجديدة :

١- رأي دعا إلى إنشاء تحالف عسكري دائم بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ودول الكومنولث البريطاني ، على أن تدعى الصين للتشاور بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقارة الآسيوية . ويختص هذا التحالف بالإشراف على تنفيذ معاهدات الصلح مع الدول المهزومة ، وتحمل مسئولية صيانة الأمن بعد انتهاء الحرب ، واستخدام القوة لرد العدوان ، فضلا عن التشاور مع باقي الدول في حالة اضطراب السلم والأمن الدوليين .

ولقد قوبل هذا الرأي بالاعتراض على أساس أن نظام الأحلاف العسكرية نظام مؤقت بطبيعته ، يتأثر بتغير السياسات الوطنية للدول الأعضاء فيه . فضلا عن أنه يعني ، وبالذات من وجهة نظر الدول المتوسطة والصغرى ، إحلال دكتاتورية جديدة مفروضة من الدول الأربع العظمى المنتصرة في الحرب محل دكتاتورية دول المحور التي ناضلت كل الشعوب المحبة للسلام في من أجل القضاء عليها .

٢- رأي نادى بأن تكون المنظمة الجديدة على نمط فكرة الاتحاد الأمريكي الذي ضم الجمهوريات الأمريكية الإحدى والعشرين عام ١٨٩٩ ، والذي قام على أساس المساواة في السيادة بين هذه الجمهوريات . وعدم تدخل أي منها في الشئون الداخلية أو الخارجية للجمهوريات الأخرى ، والتزامها بحل منازعاتها سلميا ، واعتبار أي تهديد أو عدوان على إحداها واقعا عليها جميعا ويستلزم إجراء دفاعيا جماعيا . وتتولى هيئات الاتحاد تنفيذ هذه الأسس .

ولم يحظ هذا الرأي بتأييد كبير ، ذلك أنه إذا كان هذا الاتحاد قد استطاع أن يصون السلام بين الجمهوريات الأمريكية ، إلا أنه كيان إقليمي تختلف ظروفه ، بالطبيعة ، عن ظروف نظام يهدف إلى ضم كل الدول أيا كانت مواقع أقاليمها .

٣- رأي دعا إلى أن تكون المنظمة الجديدة منظمة عالمية دائمة ، تستند إلى مبادئ وأهداف واضحة ، وتعمل بواسطة أجهزة ذات اختصاصات محددة وسلطات فعالة .

وقد تبنى هذا الرأي وكيل وزارة الخارجية الأمريكية "سمنر ويلز" Sumner Welles منتقدا الرأيين السابقين ، وشارحا بالتفصيل تصوره للمنظمة الدولية العالمية . ودعا مشروع ويلز إلى إنشاء مجلس تنفيذي مؤقت يتكون من أحد عشر عضوا : أربعة يمثلون الدول الكبرى ، وسبعة يمثلون المناطق الإقليمية في العالم . ويتولى هذا المجلس إعداد نظام لحفظ السلام تقوم بتنفيذه الأمم المتحدة . وكان من رأي ويلز أن يتولى هذا المجلس بصفة مؤقتة الإشراف على صيانة السلم إلى أن يتم وضع النظام الدولي الجديد .

وقد حدد المشروع اختصاصات ووظائف المجلس وأهمها : تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، واتخاذ تدابير القمع ، والإشراف على شئون التسليح والتعاون مع المنظمات الإقليمية .

وقد قررت "لجنة شئون ما بعد الحرب" الأمريكية عرض هذا المشروع على حكومتي الاتحاد السوفيتي وبريطانيا لدراسته ومناقشة تفصيلاته ، وقد غدا هذا المشروع بالفعل ركيزة أساسية للمؤتمرات الدولية التي انعقدت

بهدف إنشاء هيئة الأمم المتحدة [١]. وهكذا تقدم المجتمع الدولي خطوة أخرى ، فتخطى مرحلة التصريحات إلى مرحلة الإعداد الفعلي لميثاق المنظمة العالمية المأمولة . وسوف نعرض فيما يلي لخطوات تلك المرحلة :

أولا – مقترحات دومبارتن أوكس في أكتوبر ١٩٤٤ :

اجتمع ممثلو حكومات الصين والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق والمملكة المتحدة في أغسطس ١٩٤٤ في دومبارتن أوكس Dumbarton Oaks بواشنطن لبحث أسس إنشاء المنظمة العالمية ونظام عملها . ولما كان الاتحاد السوفيتي لم يعلن الحرب على اليابان بعد ، فقد تجنب الاجتماع بالصين ، التي كانت في حرب مع اليابان ، اجتماعا مباشرا. ولذلك عقدت جلسات هذا المؤتمر على مرحلتين : الأولى بين الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفيتي في الفترة من ٢ أغسطس إلى ٢٨ سبتمبر ١٩٤٤ ، والثانية بين الولايات المتحدة وبريطانيا والصين في الفترة من ٢٩ سبتمبر إلى ٧ أكتوبر ١٩٤٤. وقد انتهت هذه الاجتماعات إلى وضع ما أطلق عليه (مقترحات دومبارتن أوكس) ، التي كانت عبارة عن سرد عام للأسس والأصول والمبادئ اللازمة لإنشاء المنظمة العالمية المأمولة ، لعرضها على حكومات هذه الدول كتوصيات تصلح أساسا للبحث في مؤتمر عام لاحق .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ وما بعدها ؛ د. حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٢ ، ص ٨٢٣ : ٨٣٢ .

وتعد هذه المقترحات أول مشروع تفصيلي ، تنتقل به الهيئة الدولية المزمع إنشاؤها ، من مرحلة التفكير إلى مرحلة الإعداد والصياغة . وتنقسم هذه المقترحات إلى اثني عشر فصلاً تضمنت الاتفاق على :

١- إقامة منظمة دولية تعرف باسم الأمم المتحدة تعمل على حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيق التعاون الدولي في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتنسيق جهود الأمم لضمان المصالح المشتركة ، مستندة إلى المبادئ التالية :

أ- المساواة في السيادة بين الدول .

ب- تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية .

جـ- فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية .

د- الامتناع عن استخدام القوة في العلاقات الدولية .

هـ- تقديم المساعدة للمنظمة عندما يقتضي الأمر استخدام القوة .

و- عدم مساعدة الدول التي يتخذ ضدها عمل من أعمال القمع .

ز- وجوب أن تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هدي من هذه المبادئ .

٢- تتكون المنظمة الدولية من الفروع الآتية :

أ- جمعية عامة تتولى مناقشة كل الأمور المتعلقة بحفظ السلم ودعم التعاون الدولي .

ب- مجلس أمن يتكون من إحدى عشرة دولة (منها خمس دائمة وست تنتخب لمدة سنتين) ، ينعقد بصفة مستمرة ، وتكون مهمته بحث المسائل

التي تهدد السلم والأمن الدوليين ، وله أن يتخذ كل القرارات اللازمة للمحافظة عليهما ، بما في ذلك التدابير العسكرية .

جـ- محكمة عدل دولية . ولم تحدد هذه المقترحات ما إذا كانت ستنشأ محكمة جديدة ، أم ستستمر المحكمة الدائمة للعدل الدولي التي كانت تعمل في إطار عصبة الأمم .

٣- يتمتع كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن باختصاصات وسلطات محددة من أجل المحافظة على السلم ومنع وقوع العدوان وقمعه في حالة وقوعه .

وعلى ذلك فقد لعبت مقترحات دومبارتن أوكس دورا حاسما في نشأة الأمم المتحدة . حيث أن ميثاق الهيئة لم يفعل ، كما سنرى ، أكثر من أنه أقر في معظم نصوصه النتائج التي توصلت إليها هذه المقترحات . ومع ذلك فقد ظلت بعض المسائل الهامة معلقة لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأنها في دومبارتن أوكس . كان من أهمها ، نظام التصويت في مجلس الأمن ، ومدى إمكان الاعتراف للدول الكبرى بحق الاعتراض (الفيتو) على قرارت مجلس الأمن ، وقد رؤي مناقشة هذا الموضوع وغيره من المسائل الأخرى المعلقة في اجتماع لاحق ، تعقده الدول الكبرى ، لوضع اللمسات النهائية وحسم المشاكل الجوهرية المثارة في هذا الصدد واتخاذ قرار بشأنها[1] .

ثانيا – مؤتمر يالتا في فبراير ١٩٤٥ :

نتيجة لمقترحات دومبارتن أوكس انعقد في يالتا بالإتحاد السوفيتي

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٠ ؛ د. أحمد محمد رفعت ، الأمم المتحدة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص ٥١ .

السابق في الفترة من ٣ إلى ١١ فبراير عام ١٩٤٥ مؤتمر ضم رؤساء دول وحكومات كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق وبريطانيا ، وبحث المؤتمرون الترتيبات المتعلقة بإنهاء الحرب كما تم التوصل لحلول بشأن المسائل المعلقة ، واتفق الرؤساء الثلاثة على عدة قرارات أهمها :

١- الاتفاق حول نظام التصويت في مجلس الأمن ، حيث اشترط عند اتخاذ أي قرار موضوعي يصدر عن مجلس الأمن يتعلق بالسلم والأمن الدوليين ، إجماع الدول الخمس الكبرى ذات المقاعد الدائمة في المجلس ، وهو ما يعرف الآن بحق الاعتراض أو الفيتو .

٢- الأقاليم التابعة والتي ستوضع تحت نظام الوصاية الذي تقيمه الهيئة المزمع إنشاؤها ، هي الأقاليم التي كانت خاضعة لنظام الانتداب في ظل عصبة الأمم ، والمستعمرات التي ستنتزع من الدول المنهزمة في الحرب ، وأي أقاليم أخرى تدخل بمحض اختيارها في هذا النظام .

٣- الدعوة إلى عقد اجتماع " لجنة المتشرعين " لوضع مشروع نظام أساسي لمحكمة العدل الدولية ، التي اتفق على أن تكون على غرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي التي كانت تعمل في إطار عصبة الأمم .

٤- الدعوة إلى مؤتمر دولي يعقد في مدينة سان فرانسيسكو بالولايات المتحدة الأمريكية في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ تحضره الدول الموقعة على تصريح الأمم المتحدة " الصادر في أول يناير ١٩٤٢ وتلك التي تعلن الحرب على ألمانيا واليابان قبل أول مارس ١٩٤٥ ، وذلك لمناقشة وإعداد ميثاق الأمم المتحدة على ضوء مشروعي دومبارتن أوكس ويالتا.

ثالثا – مؤتمر سان فرانسيسكو في يونيو ١٩٤٥ :

وفقا لما تم الاتفاق عليه في يالتا ، تولت الولايات المتحدة الأمريكية

توجيه الدعوة لمؤتمر سان فرانسسكو الذي سمي " مـؤتمر الأمـم المتحـدة للتنظيم الدولي " والذي انعقد في سان فرانسسكو في الفترة من ٢٥ أبريل إلى ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥. ولقد استمرت أعمال المؤتمر الـذي ضـم خمسين دولة لمدة شهرين ، دارت خلالهما المناقشات استنادا إلى مقترحات دومبارتن أوكس والتعديلات التي أدخلتها عليها لجان العمل واللجان الفنيـة المنبثقـة عنها.

وقد قرر المؤتمر العدول عن قاعدة الإجماع ، التي كانت تعـد قاعـدة عامة في أسلوب عمل معظم المنظمات الدولية حتى ذلك الوقت ، وأخذ بدلاً منها بقاعدة أغلبية الثلثين فيما يتعلق بالمسائل الهامة ، والأغلبية العادية فـي المسائل الأخرى .

أما فيما يتعلق بنظام التصويت في مجلس الأمن ، فقد أقر المؤتمر صيغة يالتا بما تخوله من حق الاعتراض للدول الخمس الكبرى .

وقد حرص أعضاء المؤتمر على ألا يكون الميثاق في صورة دسـتور جامد يتضمن أحكاماً محددة قاطعة ، وإنما يتمتع بأكبر قدر من المرونـة ، وأن يقتصر على ذكر المبادئ والاتجاهات العامة بما يسمح بتطويعه استجابة لمقتضيات التطور السريع في العلاقات الدولية .

وقد تم إقرار الميثاق بالإجماع في جلسة ٢٥ يونيو وتم توقيعه من ممثلي الدول الخمسين [1] في ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، وجرى التصديق على الميثاق وفق

---

(١) وقد أكسبها هذا التوقيع صفة الأعضاء الأصليين في المنظمة الدولية ، ويلاحـظ أن بولندا لم تكن قد دعيت لحضور المؤتمر لاختلاف الدول الكبرى حـول الاعتـراف بالحكومة المؤقتة التي كانت قائمة بها حينذاك . ولكن لمـا كانـت بولنـدا قـد =

ما تقضي به القواعد العامة من السلطات المختصة في الدول الموقعة ، وذلك وفقا للمادة ١/١١٠ من الميثاق [١] ، ليصبح نافذا قانونا اعتبارا من ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ بتمام إيداع التصديقات عليه لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وفقا للمادة ٢/١١٠ من الميثاق [٢] ، من قبل الدول الخمس الكبرى و أغلبية الدول الأخرى ، وذلك تطبيقاً للمادة ٣/١١٠ من الميثاق [٣] .

- وقعت تصريح الأمم المتحدة في ١٩٤٢ ، فقد اعتبرت من الدول المؤسسة للهيئة الجديدة ، وتقرر ترك مكان بين التوقيعات لممثلها الذي قام بتوقيع الميثاق في تاريخ لاحق (٢٥ أكتوبر ١٩٤٥) ، وبذلك أصبحت الدول المؤسسة للمنظمة إحدى وخمسين دولة.

(١) تنص المادة ١/١١٠ من الميثاق على أن "تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه ، كل منها حسب أوضاعها الدستورية" وهكذا جاء النص صريحا في وجوب أن يتم التصديق وفقا للأوضاع الدستورية لكل دولة ، أي أنه رفض ترتيب أي أثر قانوني على التصديق الناقص أي الذي يتم بالمخالفة للشروط المقررة في دستور الدولة .

(٢) تنص المادة ٢/١١٠ على أن "تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التي تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة بعد تعيينه " .

(٣) إذ تنص المادة ٣/١١٠ على أنه "يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا والاتحاد الروسي (حل الاتحاد الروسي محل اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية عام ١٩٩١) والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولا خاصا بالتصديقات المودعة وتبلغ هذه الحكومة حكومات الدول الأخرى الموقعة على الميثاق صورا معتمدة من هذا البروتوكول " .

والجدير بالذكر أن الميثاق لم يتضمن نصا يخول الدول الموقعة أو المصدقة حق إبداء التحفظات . لذلك فلم يكن من الجائز إبداء مثل هذه التحفظات ، وقد قامت الدول بالفعل بالتوقيع وبإيداع تصديقاتها دون أية تحفظات . وكانت قد أثيرت مناقشات حول جواز إبداء هذه التحفظات في برلمانات بعض الدول ، إلا أنها رفضت الفكرة حتى لا يحدث انتقاص من قيمة الميثاق ، وحتى لا يكون هناك إخلال بمبدأ المساواة بين الدول (١) .

وقبل الانتقال للكلام عن بدء العمل بميثاق الأمم المتحدة نلفت النظر بصفة مبدئية إلى الملاحظات الآتية :

١- إن ميثاق الأمم المتحدة لا يخلو من عيوب ، وهو يكشف في كثير من الأحوال عن المساومات التي تمت بين الدول الكبرى ، وعن مدى ما أمكن تحقيقه من اتفاق فيما بينها .

٢- إن الأمم المتحدة لم تحقق بعد الأهداف السامية التي أنشئت من أجلها ، حيث واجهت مشاكل متعددة عجزت عن حلها ، كما أن تصرفات هذه الهيئة لم تكن متفقة في بعض الأحوال مع ما ورد في ميثاقها .

٣- إن الأمم المتحدة قد تطورت خلال حياتها تطورا واقعيا هاما ، امتد أثره إلى أجهزتها وسلطاتها . وهذا التطور الواقعي لميثاق الأمم المتحدة يؤكد ما هو معروف من أن القانون الذي يحكم جماعة معينة ، وطنية أو دولية ، قد يتغير بغير اتباع طرق التعديل المعتادة ، وذلك عن طريق تطبيقه تطبيقا

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ ؛ د. عبد العزيز محمد سرحان ؛ المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٥٥ .

معينا بناء على تفسيره تفسيرا قد لا يتفق مع مضمون النصوص أو مع نيـة واضعيه .

٤- بذلت الدول الكبرى محاولات متعددة للسيطرة على الأمم المتحدة ، ومحاولات أخرى لحل المشاكل الدولية خارجها ، ومحاولات لاستعمالها دون الإيمان بأهدافها .

٥- نجحت الأمم المتحدة -رغم ما تقدم- في تعزيـز وجودهـا وفـي ترسيخ الإيمان بأهمية استمرارها وتدعيم دورها كأداة فعالة للمحافظة علـى السلام وتحقيق التعاون الدولي [١] ..

المبحث الثالث

بدء العمل بميثاق الأمم المتحدة

لما كان بدء النشاط الفعلي للأمم المتحدة والعمـل بأحكـام ميثاقهـا ، بوصفه اتفاقا دوليا ، يستلزم إعدادا دقيقـا وخطـوات تنفيذيـة وإجـراءات قانونية ، فقد كان من بين ما قرره مؤتمر سان فرانسسكو تشكيل لجنة يعهـد إليها بإعداد الترتيبات اللازمة لإخراج أجهزة الأمـم المتحـدة إلـى حيـز الوجود ، وكانت هذه اللجنة التي أطلق عليها اسم "اللجنة التحضيرية" تـضم ممثلا عن كل دولة من الدول التـي وقعـت الميثـاق . واتخـذت اللجنـة التحضيرية لندن مقرا لها ، وبدأت ترتيباتها في التحضير لانعقـاد الـدورة الأولى للأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ، والتمهيد لتشكيل الأمانـة العامـة للهيئة .

---

(١) د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٦ ، ص ٨٧ .

وقد استطاعت هذه اللجنة ، بمعاونة لجنة تنفيذية وعشر لجان فنية ، أن تضع الأحكام المتعلقة ببدء عمل فروع الهيئة ، مثل إعداد جداول أعمال مؤقتة لأدوار الانعقاد الأولى ، وانتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية . كما بحثت اللجنة التحضيرية بعض جوانب القصور في الميثاق ، وأعدت بشأنها مذكرة لتكون محل نظر الجمعية العامة في أول اجتماع لها . ومن أمثلة هذه الجوانب ما يتعلق بالتنظيم الداخلي لفروع الهيئة ، ولائحة الموظفين ، والنظام المالي للهيئة ، وأسلوب ربط الوكالات المتخصصة بها ، والمشكلات المالية المترتبة على تصفية عصبة الأمم .

وأثناء مباشرة اللجنة التحضيرية لأعمالها المتعلقة بترتيبات إخراج الأمم المتحدة إلى حيز الوجود ، كانت الدول الخمس الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية - اتحاد الجمهوريات السوفيتية { الاتحاد الروسي حاليا } - الصين - فرنسا - المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا) بالإضافة إلى أربع وعشرين دولة أخرى من الدول الموقعة على الميثاق قد أودعت وثائق تصديقاتها عليه لدى حكومة الولايات المتحدة تطبيقا لنص المادة ١١٠ من الميثاق ، وأصبح الميثاق ساري المفعول اعتبارا من ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ ، ثم توالت بعد ذلك التصديقات من بقية الدول الأخرى الموقعة على الميثاق . وبتمام الوجود القانوني للأمم المتحدة ، بدأت المنظمة الجديدة نشاطها بعقد أول دورة للجمعية العامة في العاصمة البريطانية لندن في ١٠ يناير ١٩٤٦،

وفى ١٤ فبراير ١٩٤٦ قررت الجمعية ذاتها اتخاذ مدينة نيويورك مقرا دائما للأمم المتحدة [١] .

وهكذا بدأ عصر الأمم المتحدة منذ ذلك التاريخ لتكون الصرح الشامخ للتنظيم الدولي المعاصر ، وأهم المنجزات السياسية في القرن العشرين ، التي تسعى إلى إقرار السلام ودعم التعاون الدولي على أسس من القانون .

الشخصية القانونية للأمم المتحدة :

كان من الضروري بعد دخول ميثاق الأمم المتحدة دور النفاذ أن تتمتع الهيئة بمركز قانوني يكون لها بمقتضاه أهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، والقيام بالتصرفات القانونية على المستوى الدولي ، وهو ما يعبر عنه بالشخصية القانونية الدولية .

غير أن الميثاق لم يتضمن نصا صريحا في هذا الخصوص ، حيث خشي واضعوه - دون أي مبرر أو سند من الواقع - أن يترتب على ذلك خلق هيئة دولية تعلو على الدول ذاتها ، ودفعا لهذه المخاوف اكتفت المادة ١٠٤ من الميثاق بالنص على "تمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها". وقد أدت هذه الصياغة غير القاطعة في مدلولها إلى إثارة الخلاف حول ما إذا كانت الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية ، وإذا تمتعت بها فهل يسري

---

(١) وقد كان من بين العوامل التي أدت إلى اختيار هذه المدينة الرغبة في ضمان استمرار اهتمام الولايات المتحدة بالهيئة العالمية ، والإسهام في أنشطتها ، بما لا يسمح لها بالعودة إلى سياسة العزلة التي أدت إلى عدم اشتراكها في عصبة الأمم . وقد تبرع الثري الأمريكي " روكفلر " بثمانية ملايين وخمسمائة ألف دولار أمريكي لإقامة مقر المنظمة العالمية في نيويورك .

ذلك في مواجهة القوانين الداخلية للدول الأعضاء فقط ، أم يمتد ليشمل تمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية بصفة عامة .

وإذا كانت نصوص الميثاق قد جاءت خلوا من أية إشارة صريحة إلى تمتع منظمة الأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ، إلا أن هناك نصوصا أخرى وردت في الميثاق تشير ضمنا إلى تمتعها بهذه الشخصية في نطاق القانون الدولي . فالمادة ١٠٥ من الميثاق تنص في فقرتها الأولى على أن "تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها " ، كما تؤكد الفقرة الثانية من هذه المادة على حق مندوبي أعضاء الأمم المتحدة وموظفيها في التمتع بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة . وأخيرا تقرر الفقرة الثالثة من نفس المادة سلطة الجمعية العامة في تقديم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية من المادة ١٠٥ ، وكذلك في أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض .

وإزاء عدم صراحة نصوص الميثاق فيما يتعلق بتمتع الأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ، ذهب البعض إلى القول بعدم تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية ، أو على الأقل الحد من هذه الشخصية ، فيقرر تمتعها بالأهلية القانونية دون الشخصية القانونية [1] ، إلا أن غالبية الفقهاء ، خاصة المحدثين منهم ، تعترف للمنظمات الدولية بصفة عامة

---

(١) تعطى الأهلية القانونية لصاحبها حق اكتساب بعض الحقوق والتحمل ببعض الالتزامات ، أما الشخصية القانونية فهي نظام قانوني يترتب عليه آثارا قانونية عديدة كما رأيناها في دراستنا للنظرية العامة .

والأمم المتحدة بصفة خاصة بالشخصية القانونية الدولية ، خصوصا بعد تواتر مواثيق إنشاء هذه المنظمات على النص عليها .

ولقد حسمت محكمة العدل الدولية هذا الخلاف الفقهي في الرأي الاستشاري الذي أصدرته في ١١ أبريل ١٩٤٩ الخاص بقضية تعويض الأضرار ، وقد تضمنت هذه الفتوى الاعتراف للأمم المتحدة بشخصية قانونية في مواجهة الدول الأعضاء وغيرها من الدول غير الأعضاء دون أن يكون ذلك متوقفا على اعتراف الأخيرة بهذا الوصف لمنظمة الأمم المتحدة .

وإذا كانت محكمة العدل الدولية قد اعترفت للأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ، فقد حرصت على التأكيد بأنها شخصية من نوع خاص تختلف عن تلك التي تتمتع بها الدول ، إذ أنها شخصية وظيفية محدودة بحدود مقدار وطبيعة الوظائف المنوط بالمنظمة ممارستها .

ويترتب على الاعتراف للأمم المتحدة بالشخصية الدولية الوظيفية عدة نتائج من أهمها :

١- للأمم المتحدة حق إبرام الاتفاقيات الدولية مع الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أو المنظمات الدولية الأخرى . وذلك في الحدود اللازمة لتحقيق أهدافها .

٢- يكون لها حق المشاركة في خلق قواعد القانون الدولي العام ، وذلك عن طريق إسهامها في تكوين عرف دولي ، أو عن طريق ما تصدره أجهزتها من قرارات ذات طابع تشريعي ، أو من خلال الدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية تضع قواعد قانونية دولية جديدة أو تعمل على تقنين بعض القواعد الدولية العرفية .

٣- يكون لها الحق في تحريك دعوى المسئولية الدولية في مواجهة غيرها من أشخاص القانون الدولي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي قد تصيب المنظمة أو تلحق بموظفيها أثناء قيامهم بخدمتها . كما تتحمل المسئولية الدولية عن الأضرار التي تصيب الغير بسبب أنشطتها .

٤- تتمتع الأمم المتحدة وموظفوها في مواجهة الدول الأعضاء ودولة المقر بمجموعة من الحصانات والامتيازات تهدف إلى تسهيل ممارسة المنظمة لأعمالها .

٥- يكون لها حق التعاقد مع الأفراد العاديين أو الحكومات في ظل القانون الداخلي لأي من أعضائها أو الدول غير الأعضاء المعترف بها ، بقصد شراء ما يلزمها من أدوات أو استئجار أو تملك الأموال والعقارات ، وذلك كله في الحدود اللازمة لممارستها الوظائف المسندة إليها لتحقيق أهدافها .

٦- يكون لها حق التقاضي أمام محاكم التحكيم ومختلف المحاكم الدولية التي لا تتضمن أنظمتها الأساسية قصر هذا الحق على الدول وحدها .

٧- للأمم المتحدة -في إطار نظامها القانوني الداخلي- الحق في التعاقد مع من تحتاج إلى خدماتهم من عاملين ، مع حقها في إصدار قرارات لائحية أو فردية لتنظيم مراكزهم القانونية ، كما يكون لها أن تنشئ الأجهزة الفرعية اللازمة للقيام بوظائفها ووضع القواعد المنظمة لتكوينها ولاختصاصاتها ، كما يحق لها أيضا وضع القواعد المنظمة لمواردها المالية ونفقاتها وميزانيتها (١) .

---

(١) د. محمد إسماعيل علي ، الوجيز في المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي، ١٩٨٢ ، ص ٢٣٤ ؛ د. أحمد محمد رفعت ، المرجع السابق ، ص ٥٩ وما بعدها ؛

الفصل الثاني

طبيعة ميثاق الأمم المتحدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة هو التصرف القانوني المنشئ لهذه المنظمة ، والذي يحدد طبيعتها وأهدافها ومبادئها وأجهزتها الرئيسية ، ويتكون هذا الميثاق من تسعة عشر فصلا تتضمن مائة وإحدى عشرة مادة ، ويسبق هذه الفصول ديباجة تشير إلى البواعث التي دفعت إلى قيام المنظمة العالمية ، وإلى بعض المبادئ التي تستند إليها في عملها .

وقد ثار الجدل حول القيمة القانونية للديباجة ، وهل تعتبر جزءا من الميثاق ، تترتب عليه كافة الآثار القانونية التي تترتب على الميثاق ، أم أنها تمثل مرتبة أقل منه ؟ . فذهب البعض إلى اعتبارها لا تتمتع بالقيمة القانونية التي يتمتع بها الميثاق ، وذلك استنادا إلى أن واضعي الميثاق لم يقصدوا اعتبارها جزءا منه ، ولذلك أوردوها قبل بدء المواد من ناحية ، واستنادا إلى أن الديباجة تقتصر على ذكر المبادئ والاتجاهات العامة من ناحية أخرى . إلا أن الرأي الغالب في الفقه يذهب إلى أن الديباجة لا تختلف من حيث الشكل عن الفصول الأخرى من الميثاق ، كما لا يمكن الدفع ، من ناحية الموضوع ، بأن الديباجة تقتصر على ذكر المبادئ والاتجاهات العامة ، ذلك أن هذه العمومية لا تنتقص من أهمية الأحكام الواردة بها ، وهي على أية حال لا تزيد في ذلك عن العمومية التي اتسمت بها أحكام الفصل الأول من

- د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٩١ وما بعدها ؛ د. مصطفى أحمد فؤاد ، النظرية العامة لقانون التنظيم الدولي وقواعد المنظمات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٦ ، ص ١٠٣ وما بعدها .

الميثاق . وهكذا يعتبر الميثاق وحدة متكاملة ، لا تختلف أحكامه الواردة في الديباجة ، من حيث قيمتها القانونية ، عن تلك الواردة في باقي النصوص [١] .

وقد أقرت اللجنة الفنية لمؤتمر سان فرانسسكو الرأي الغالب في الفقه الذي يعتبر ديباجة أية معاهدة دولية جزءا متمما لها ، له نفس القيمة القانونية لباقي أجزاء المعاهدة .

وتقتضي دراسة طبيعة الميثاق التعرف على تكييفه القانوني أو الوصف القانوني الصحيح له من ناحية ، والقيمة القانونية أو المرتبة القانونية التي يحتلها هذا الميثاق من ناحية أخرى .

المبحث الأول

التكييف القانوني لميثاق الأمم المتحدة

رغم تصدير الميثاق بعبارة "نحن شعوب الأمم المتحدة" وليس "الدول السامية المتعاقدة" كما جاء في عهد عصبة الأمم فإن الميثاق يعتبر معاهدة دولية أبرمت بين الدول وليس بين الشعوب .

وحول تحديد الوصف القانوني الدقيق لميثاق الأمم المتحدة انقسم الفقه إلى ثلاثة اتجاهات : فبينما يري فريق من الفقهاء أن ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية شارعة ، يَذهب فريق آخر إلى تأكيد الطبيعة الدستورية الخالصة للميثاق ، ويتبنى فريق ثالث رأيا وسطا يضفي أصحابه

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

على الميثاق صفة مزدوجة باعتباره معاهدة دولية جماعية ذات طابع دستوري . ونعرض بشيء من التفصيل لهذه الاتجاهات الثلاثة :

الاتجاه الأول- الطبيعة الشارعة لميثاق الأمم المتحدة :

ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى اعتبار أن ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية ذات صفة شارعة . فمن ناحية لا يعتبر الميثاق ، شأنه في ذلك شأن سائر المعاهدات الدولية الجماعية ، في جوهره سوى معاهدة دولية متعددة الأطراف ، اتبع في طريقة التحضير لها وصياغة نصوصها والتوقيع والتصديق عليها ودخولها دور النفاذ القواعد العامة في إبرام المعاهدات الدولية . ومن ناحية أخرى ، يعتبر الميثاق معاهدة دولية شارعة تجمع إرادة الدول حول هدف واحد هو إنشاء هيئة لها كيانها الخاص وتمارس تأثيرها لا على الدول المنشئة لها فحسب ، بل على ما عداها من الدول غير الأعضاء فيها ، وهو يكوّن في مجموعه تشريعا يسد حاجة الدول إلى تنظيم المجتمع الدولي .

ويترتب على اعتبار الميثاق معاهدة دولية جماعية شارعة عدة نتائج أهمها :

١- إن أطراف الميثاق مجموعة من الدول ذات السيادة لكل منها شخصية قانونية دولية ؛ وبناء على ذلك لا يمكن أن يضم أمما أو أفرادا أو جماعات .

٢- إن الميثاق معاهدة رضائية يرجع أساس الالتزام بها إلى إرادة الدول الحرة التي عبرت عنها بالتوقيع والتصديق عليها ؛ وبناء على ذلك فإن مصير الميثاق مرتبط بإرادة الأطراف المنشئة له .

٣- تسري على الميثاق كل القواعد التقليدية المتعلقة بتفسير المعاهدات ، سواء بالنسبة لتحديد من يثبت له هذا الحق أو بالنسبة للقواعد التي يتم في إطارها . ففيما يتعلق بمن يقوم بالتفسير يكون لكل فرع من فروع الهيئة ، وهو بصدد مباشرة وظائفه ، أن يتولى تفسير نصوص الميثاق المتعلقة باختصاصاته وسلطاته ، ولا يخرج هذا الحكم عما جرى عليه العمل في قانون المنظمات الدولية .

أما فيما يتعلق بقواعد التفسير فتقضي القواد العامة التي يستهدي بها المفسر عند تفسير المعاهدات الدولية أن يُفسَّر الميثاق على ضوء أهداف المنظمة الدولية ، وبما يسمح لها بالاعتراف بكل الاختصاصات الضمنية اللازمة لمباشرة وظائفها .

٤- لا ينصرف أثر الميثاق إلى أطرافه فحسب تطبيقا لقاعدة نسبية أثر المعاهدات ، وإنما يسري في مواجهة الدول غير الأعضاء في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين ، وهو ما نصت عليه المادة ٦/٢ من الميثاق [(١)] .

٥- يخضع تعديل الميثاق للقواعد العامة لتعديل المعاهدات ، واستثناء من هذه القواعد - نظرا للأهمية الخاصة التي يتمتع بها الميثاق في محيط العلاقات الدولية - يكفي لكي يصبح التعديل نافذا ، أن يوافق عليه ثلثا أعضاء المنظمة على أن يكون من بينهم الأعضاء الخمسة الدائمين في

---

(١) تنص الفقرة السادسة من المادة الثانية على أنه "تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين" .

مجلس الأمن ، وذلك تطبيقا لنص المادة ٢/١٠٩ ، وعلى ذلك يكون التعديل ساريا رغم عدم موافقة بعض الدول عليه وإن كان يجوز لهذه الدول الانسحاب من المنظمة في هذه الحالة .

الاتجاه الثاني- الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة :

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن ميثاق الأمم المتحدة يعتبر ذا طبيعة دستورية خالصة ، وبذلك ينكرون عليه وصف المعاهدة الدولية . فالميثاق

ينظم موضوعات دستورية وأحكامه تسمو في قيمتها على أية معاهدة أخرى ، ويتميز بخلقه ذاتية أو شخصية قانونية دولية ، تتشكل من أجهزة ذات اختصاصات محددة ، وبذلك يعد الميثاق بمثابة القواعد الدستورية في القانون الدولي بالنسبة لأعضاء الأمم المتحدة .

ويستند أنصار هذا الرأي إلى عدة حجج بعضها مستمد من الميثاق ذاته ، والبعض الآخر يستفاد ضمنا :

١- فمن ناحية النصوص تبدو الخاصية الدستورية التي يتصف بها ميثاق الأمم المتحدة منفردا فيما أشارت إليه المادة ١٠٣ من "ميثاق صراحة من أولوية للالتزامات المترتبة عليه على الالتزامات الأخرى (١) وهو ما يؤكد سمو التزامات الميثاق على أي التزام دولي آخر ، والمركز المتميز الذي تشغله أحكامه في إطار تدرج قواعد القانون الدولي . وهذه الأولوية

---

(١) تنص المادة ١٠٣ من الميثاق على أنه "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق " .

مطلقة فهي تسري في مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق بغض النظر عن تاريخ إبرام هذا الاتفاق [١] ، فقاعدة سمو الميثاق تسري سواء أكانت هذه الاتفاقات سابقة أم لاحقة على صدوره .

كما يبدو الطابع الدستوري لأحكام الميثاق واضحا وجليا فيما انطوى عليه من تنظيم للعلاقات بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وبين الدول غير الأعضاء فيها ، حيث قرر الميثاق أن الهيئة سوف تعمل على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هدي من مبادئها بالقدر الذي تقتضيه ضرورة المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، فهو دستور دولي اقتضته ضرورة تنظيم المجتمع الدولي وتحقيق الهدف الذي قامت الهيئة من أجله وهو صيانة السلم والأمن الدوليين . وهذا يعني أن المبادئ التي تضمنها الميثاق ليست مبادئ اتفاقية مقصورة على أعضائه ، وإنما هي مبادئ تهم جميع أشخاص المجتمع الدولي ، سواءً كانوا أعضاء في الأمم المتحدة ، أم غير أعضاء فيها.

٢- وفضلا عن النصوص فهناك مظاهر أخرى تؤيد وجهة نظر الفريق الذي يدافع عن الطابع الدستوري الخالص للميثاق ، وهي أدلة استخلصت من خلو الميثاق من أي مواد أو بنود تفيد إمكان التحفظ على نصوصه ، وهي خصيصة دستورية لا تتوافر في المعاهدات الجماعية حيث يجوز إبداء تحفظات من جانب الدول على بعض نصوصها .

ومن ناحية أخرى ، فإن تعديل المعاهدات الدولية أو إعادة النظر فيها - وفقا للقواعد العامة للمعاهدات - يتطلب رضاء جميع أطراف المعاهدة ،

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .

بينما أخذ ميثاق الأمم المتحدة بحكم مغاير ، حيث يكون التعديل نافذا إذا وافق عليه ثلثا أعضاء المنظمة على أن يكون من بينهم الدول الخمس الدائمة في مجلس الأمن .

ويترتب على اعتبار ميثاق الأمم المتحدة ذي طبيعة دستورية خالصة مجموعة من النتائج أهمها :

١- لا يقتصر الأثر الملزم للميثاق على أعضاء الأمم المتحدة فحسب ، بل يمتد ليشمل الدول غير الأعضاء في المنظمة ، وهذا ما أكدته المادة ٦/٢ .

٢- أولوية الالتزامات المترتبة على هذا الميثاق على الالتزامات الدولية الأخرى ، وهذا ما أكدته المادة ١٠٣ من الميثاق .

٣- أولوية أحكام الميثاق على المبادئ العامة للقانون الدولي ، ذلك أن الميثاق يتضمن أحكاما محددة ومكتوبة ، أما المبادئ العامة للقانون الدولي فيغلب عليها طابع العمومية والتجريد . هذا فضلا عن أن هذه المبادئ لا يجري تطبيقها إلا بالقدر وفي الحدود التي تريد الأمم المتحدة إعمالها فيها .

الاتجاه الثالث- الطبيعة المزدوجة لميثاق الأمم المتحدة .

إذا كان ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية شارعة في رأي البعض ، ووثيقة دستورية خالصة في رأى البعض الآخر ، فقد توسط هذين الرأيين رأي ثالث ذهب إلى أن ميثاق الأمم المتحدة وإن كان يتخذ المعاهدة كإطار عام له ، إلا أن هذه المعاهدة لها مضمون دستوري لأن الميثاق لا يكتفي بترتيب التزامات في مواجهة الأطراف وإنما يحقق تنظيما للمجتمع الدولي وينشئ فيه من المؤسسات ما يجعله أشبه بالدستور الداخلي .

ويؤكد فريق آخر من الفقهاء الطبيعة المزدوجة لميثاق الأمم المتحـدة ، فيعتبره معاهدة من حيث الشكل ودستورا من حيث الموضوع . فهو معاهدة من حيث إبرامها والتوقيع والتصديق عليها وترتيب الحقـوق والالتزامـات المتبادلة ، وهو دستور لكونه ينشئ أجهزة ومؤسسات رئيسـية تكـون لهـا اختصاصات وسلطات محددة [١] .

تـقـديـر :

إذا كان لكل من الاتجاهات السابقة حججه وأسانيده التي تـدعم وجهـة نظره ، فإن سريان العديد من القواعد والأحكام العامة التـي تـسري علـى المعاهدات عموما على مواثيق إنشاء المنظمات الدولية وبصفة خاصة ميثاق الأمم المتحدة ، ومن هذه القواعد مراحل إبرام المعاهدة ، وترتيب الحقـوق والالتزامات المتقابلة ، كما أن اختلاف الموضوعات التي تتناولها المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية عن الموضوعات التي تتناولها المعاهدات الدوليـة العادية ومن بينها إنشاء الأجهـزة الرئيـسية للمنظمـات الدوليـة وتحديـد اختصاصاتها وسلطاتها وبيان العلاقة فيما بينها ، إن ذلك كله يؤدي بنا إلـى ترجيح القول بالطبيعة المزدوجة لميثاق الأمم المتحدة ، وذلك لكونه أخذ من الأحكام العامة للمعاهدات بالإضافة إلى أخذه ببعض القواعد الدستورية كما رأينا .

---

(١) د. محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص ٤١٧ وما بعدها ؛ د. أحمد محمد رفعت ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها .

المبحث الثاني

القيمة القانونية لميثاق الأمم المتحدة

لا يكفي أن نتعرف على الوصف القانوني السليم لميثاق الأمم المتحدة ، بل يلزم التعرف أيضا على القيمة القانونية لهذا لميثاق ، ونقصد بالقيمة القانونية هنا المرتبة التي يحتلها هذا الميثاق باعتباره عملا قانونيا دوليا ، وبمعنى آخر ، العلاقة بينه وبين باقي مواثيق إنشاء المنظمات الدولية ، وبينه وبين المعاهدات الدولية بصفة عامة ، وأخيرا بينه وبين المبادئ العامة للقانون الدولي :

أولا – علاقة ميثاق الأمم المتحدة بمواثيق إنشاء المنظمات الدولية الأخرى :

إن التزايد المستمر للمنظمات الدولية وتشعب اختصاصاتها واختلاف ميادين عملها جعل التعارض بين أحكام مواثيقها أمرا واردا ومحتمل الوقوع . وهنا يفرض السؤال نفسه حول العلاقة بين ميثاق الأمم المتحدة ومواثيق إنشاء هذه المنظمات ، بمعنى آخر ، أي من هذه المواثيق يعلو على الآخر ؟

أجابت على هذا التساؤل المادة ٥٢ من ميثاق الأمم المتحدة ، حيث اشترطت هذه المادة أن تكون أهداف المنظمات الإقليمية متلائمة مع أهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، كما أعطى الميثاق لأجهزة الأمم المتحدة - خاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي - حق الاستعانة بهذه المنظمات من أجل تحقيق أهداف ومبادئ الأمم المتحدة ، فنصت المادة ٦٣ من الميثاق على أن (١- للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

أن يضع اتفاقات مع أية وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة السابعة والخمسين[1] تحدد الشروط التي بمقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها . ٢- وله أن ينسق أوجه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة) . كما أعطت المادة ٦٤ من الميثاق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي حق تلقي التقارير من هذه الوكالات وسلطة توجيه التوصيات إليها . وهكذا نستطيع أن نذكر أن الوكالات المتخصصة تعاون الأمم المتحدة في تحقيق أهدافها ومقاصدها .

ومن ناحية أخرى نجد أن واضعي مواثيق إنشاء المنظمات الإقليمية قد حرصوا على ألا تتعارض هذه المواثيق مع ميثاق الأمم المتحدة .

وعلى ذلك يمكن القول أن الميثاق قد أعطى للأمم المتحدة وأجهزتها سلطة التعاون مع – وأحياناً الإشراف على – المنظمات المتخصصة وكذلك المنظمات الإقليمية على الوجه التالي :

فبالنسبة للمنظمات المتخصصة : حددت نصوص وأحكام الميثاق هذه العلاقة كما يلي :

١- للأمم المتحدة أن تدعو إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي .

٢- يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وضع اتفاقات مع أية وكالة متخصصة ، تحدد الشروط التي بمقتضاها يتم الوصل بينها وبين الأمم

---

(١) تتحدث هذه المادة عن الوكالات المتخصصة .

المتحدة ، وتتم الموافقة على هذه الاتفاقات من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة .

٣- تقدم الأمم المتحدة عن طريق بعض أجهزتها توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة .

٤- يتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي الخطوات المناسبة للحصول على تقارير من الوكالات المتخصصة بانتظام وله أن يضع مع هذه الوكالات ما يلزم من الترتيبات تنفيذا لتوصيات الأمم المتحدة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصاته ، وله أن يبلغ الجمعية العامة بملاحظاته على هذه التقارير .

٥- يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ما يلزم من الخدمات التي تطلبها الوكالات المتخصصة ، وذلك بعد موافقة الجمعية العامة .

٦- تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة ، وتصدق عليها ، وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات .

وبالنسبة للمنظمات الإقليمية : فإن نصوص الميثاق قد حددت طبيعة هذه العلاقة وفقا للأحكام التالية :

١- أن تتلاءم هذه المنظمات وأنشطتها مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها.

٢- يستعين مجلس الأمن بالمنظمات الإقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما ، ويكون عملها حينئذ تحت إشرافه ورقابته .

٣- لا يجوز لهذه المنظمات القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن مجلس الأمن ، وهذا لا يحرمها من السعي نحو إيجاد حل للمنازعات المحلية قبل عرضها على المجلس ؛ بشرط إحاطته علما بذلك .

ثانيا - علاقة ميثاق الأمم المتحدة بالمعاهدات الدولية :

قررت المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة أولوية قواعد الميثاق على المعاهدات والالتزامات الدولية الأخرى . فنصت على أنه إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام الميثاق مع أي التزام دولي آخر تكون العبرة بالتزاماتهم المقررة في الميثاق . وبذلك يسمو ميثاق الأمم المتحدة في قيمته القانونية على باقي المعاهدات الدولية ، وبالتالي تكون له الأولوية في التطبيق على ما عداه من معاهدات أخرى . وهذه الأولوية مطلقة ، تسري في مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق ، بغض النظر عن تاريخ هذا الاتفاق أو الدول الموقعة عليه. وبمعنى آخر فهي تسري في مواجهة الاتفاقات الدولية السابقة واللاحقة على صدور الميثاق ، كما تسري بالنسبة للاتفاقات الموقعة بين دول أعضاء في الأمم المتحدة ، أو بين دول أعضاء وأخرى غير أعضاء بها . ويترتب على ذلك :

١- أن ميثاق الأمم المتحدة يلغي كل الالتزامات الدولية السابقة عليه المتعارضة معه والمبرمة بين أعضاء الأمم المتحدة .

٢- أن على أعضاء الأمم المتحدة احترام التزاماتهم المقررة في الميثاق حتى لو تعارضت مع التزامات أخرى تحملها الأعضاء من قبل مع دول ليست أعضاء في الأمم المتحدة .

٣- أنه لا يجوز لأعضاء الأمم المتحدة أن يتحملوا مستقبلا بالتزامات دولية مع دول من الأعضاء أو مع دول من غير الأعضاء تكون متعارضة مع التزاماتهم المترتبة على الميثاق . وإذا فعلوا ذلك تكون الأفضلية لالتزاماتهم المقررة في الميثاق .

ولم يعين الميثاق الجهة التي تقرر وجود تعارض بين التزامات العضوية بموجب أحكام الميثاق وبين أية التزامات دولية أخرى ارتبط بها العضو قبل أو بعد انضمامه للأمم المتحدة . ومن الطبيعي أن يكون من واجب كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ألا يُبرم مثل هذه الالتزامات المعارضة للميثاق وأن يمتنع عن تنفيذها وأن يسعى للتخلص منها . كما أن للجمعية العامة للأمم المتحدة مناقشة أحوال التعارض بين الميثاق وبين أية التزامات دولية أخرى والتوصية بإلغائها . وأخيرا فإن للجمعية العامة ولمجلس الأمن ممارسة سلطاتهما المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين إذا ما ترتب على تنفيذ العضو لالتزاماته المعارضة للميثاق إخلالا بالسلم والأمن الدوليين (١) .

ثالثا – علاقة ميثاق الأمم المتحدة بالمبادئ العامة للقانون الدولي :

يُقصد بالمبادئ العامة للقانون الدولي تلك الأسس الرئيسية التي تحكم العلاقات الدولية ، والتي تتفرع عنها قواعد تطبيقية تخرج إلى حيز التنفيذ في صورة المعاهدات والعرف . ومن أمثلتها مبادئ المساواة بين الدول ، وحق الشعوب في تقرير مصيرها ، وحقها في التمتع بثرواتها الطبيعية . وهذه المبادئ ذات طابع عام غير محدد ، فهي كثيرا ما تكون مبهمة ، بل وفي بعض الأحيان متعارضة فيما بينها .

وتحديد العلاقة بين ميثاق الأمم المتحدة وهذه المبادئ ليس بالأمر اليسير ، ذلك أنه إذا كان الميثاق قد حسم الأمر بشأن علاقته بالقانون الدولي

---

(١) د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، مكتبة نهضة مصر ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٦ ، ص ١٢٥ .

الإتفاقي ، إلا أنه على العكس من ذلك لم يتضمن حكما محددا فيما يتعلق بالمبادئ العامة للقانون الدولي .

ورغم أن أحكام ميثاق الأمم المتحدة تعمل على تحقيق مبادئ القانون الدولي ، إلا أن التعارض بينهما وارد في بعض الأحيان ، وفي حالة وجود هذا التعارض تكون أولوية التطبيق عمليا للميثاق ، باعتباره يتضمن أحكاما محددة ومكتوبة في حين أن معظم هذه المبادئ عامة ومبهمة ، هذا فضلا عن أنه لا يجري تطبيق هذه الأخيرة إلا بالقدر وفي الحدود التي تريد هيئة الأمم المتحدة إعمالها فيها [1] .

نخلص من دراستنا لعلاقة ميثاق الأمم المتحدة بكل من المنظمات الأخرى ، والمعاهدات والالتزامات الدولية الأخرى ، ومبادئ القانون الدولي ، إلى أنها علاقة تجعله في درجة أعلى من كل هذه النظم ، وهنا نصل إلى القيمة القانونية أو المرتبة التي يحتلها هذا الميثاق بالنسبة لباقي هذه النظم ، إذ أنه يعلوها جميعا ، وبذلك لا يُعتبر هذا الميثاق اتفاقا اسميا بين الدول فحسب ، إنما هو في الحقيقة قانونٍ أساسي للجماعة الدولية بأسرها ، وهذا ما دفع البعض إلى وصفه بأنه دستورٌ أساسيٌ للمجتمع الدولي .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ .

الفصل الثالث

أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

أنشئت منظمة الأمم المتحدة لتحقيق مجموعة من الأهداف أو المقاصد أو الغايات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لصالح السلام والتعاون الدولي ، ومن أجل تحقيق أهدافها تعتنق هذه المنظمة مجموعة من المبادئ والضوابط التي تسير على هديها للوصول إلى هذه الغايات .

وسوف نعرض لكل من أهداف الأمم المتحدة ومبادئها في مبحث مستقل .

المبحث الأول
أهداف الأمم المتحدة

ذكرنا أن أهداف الأمم المتحدة هي الغايات التي يجب على المنظمة تحقيقها والسعي إليها ، ولقد حرص واضعو الميثاق على أن يضمنوا الديباجة بيانا بالنقاط الأساسية التي تدور حولها أهداف المنظمة أو مقاصدها ، حيث لخصت الديباجة الدوافع والأغراض التي دفعت الدول الأعضاء إلى تكوين الأمم المتحدة بأنها العمل على منع الحرب ، وحفظ السلم والأمن الدولي ، واحترام حقوق الإنسان والمساواة بين الدول ، واحترام القانون الدولي العام ، ورفع مستوى المعيشة في العالم ، وعدم استعمال القوة في العلاقات الدولية ، والتعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الشعوب .

ورغم أن ديباجة الميثاق لا تقل أهمية عن نصوصه ، إلا أنه ليس المقصود منها بيان الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء في المنظمة ، لأن هذه الالتزامات قد تحددت في فصول الميثاق المختلفة . ولكن يقتصر أثر الديباجة على بيان المغزى من وجود الأمم المتحدة ، كما أن نصوص الديباجة تساعد على توضيح وتفسير بيان مضمون هذه الأهداف . أما تحديد الأهداف نفسها فقد ورد النص عليها في المادة الأولى من الميثاق التي تقرر أن مقاصد الأمم المتحدة خمسة هي :

١- حفظ السلم والأمن الدوليين .

٢- إنماء العلاقات الودية بين الأمم .

٣- تحقيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤- احترام حقوق الإنسان .

٥- جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها .

ونعرض لكل من هذه الأهداف تباعا على حدة :

أولاً - حفظ السلم والأمن الدوليين :

ذكرت ديباجة الميثاق أن مؤسسي الهيئة قد آلوا على أنفسهم أن يجنبوا الأجيال المقبلة ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف . كما نصت المادة ١/١ من الميثاق على أن "مقاصد الأمم المتحدة هي :

١- حفظ السلم والأمن الدولي ، وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي ، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها" .

وعلى ذلك فأول أهداف المنظمة هو حفظ السلم والأمن الدوليين ، وهذا أمر لا تثريب عليه ، إذ من الطبيعي والأمم المتحدة قد ولدت والحرب العالمية الثانية مشتعلة ، أن تتجه أساسا نحو بلوغ مقصد أساسي ، وهو حفظ السلم والأمن الدوليين ، وقمع العدوان وتحقيق تسوية سلمية للخلافات الدولية .

ولقد ربط الميثاق بين المحافظة على السلم الدولي وبين المحافظة على الأمن الدولي ، والمقصود بالمحافظة على السلم الدولي منع الحروب ، أما حفظ الأمن الدولي فمعناه تهيئة الأسباب والعوامل التي تجعل كل دولة تعيش

مطمئنة على سلامتها لا تخشي خطر الحرب . ولا جدال في أن هذا الشعور بالأمن الدولي يؤدي إلى تحسين العلاقات بين الدول ويهيئ الأسباب لتعاونها فيما بينها . وهكذا يمثل استقرار السلم والأمن الدوليين والمحافظة عليهما أول أهداف المنظمة الدولية ، بل في الحقيقة هو أساس وجودها .

ومن هنا فليس غريبا أن نجد الميثاق يشير في العديد من مواده إلى ضرورة المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، كما أن فروع الهيئة تشير إليهما دائما في قراراتها وتوصياتها . مثال ذلك ما جاء في المادة ١١ من الميثاق من أن " للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي ، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح" ، وما جاء بالمادة ٢٦ من الميثاق من أنه رغبة في إقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الإنسانية والاقتصادية إلى ناحية التسليح ، يكون مجلس الأمن مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار إليها في المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع مناهج لتنظيم التسليح" .

ويلاحظ أن الميثاق لم يكتف بالنص على إقامة السلام بمعنى تجنب الحروب أو عدم استخدام العنف الدولي عامة ، بل تجاوز ذلك إلى ضرورة معالجة الأسباب التي تؤدي إلى حدوث الاضطرابات ، من أجل إزالتها ، وإقامة حالة من الطمأنينة أطلق عليها الميثاق اسم "الأمن الدولي" . كما أن هدف الأمم المتحدة مقصور على السلم والأمن الدوليين ، فليس من أهدافها أن تعنى بما يتعلق بحفظ السلم داخل الدول ، أو أن تتدخل فيما يعتبر حروبا أهلية ، إلا إذا أدت مثل هذه الأحوال إلى الإخلال بالسلم الدولي .

ولتحقيق هدف حفظ السلم والأمن الدوليين ، تعمل الأمم المتحـــدة علـــى منع وإزالة الأسباب التي تهدد السلم ، كما تعمل على قمع أعمـــال العـــدوان وغيرها من أوجه الإخلال بالسلم ، ولها في سبيل ذلـــك أن تتخـــذ التـــدابير المشتركة الفعالة . ولقد حرص الميثاق على أن يحدد هذه التدابير في الفصل السابع منه ، وذلك بأن أعطى لمجلس الأمن ســـلطة تقـــديم التوصـــيات أو التقرير بما يجب اتخاذه من التدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين ، أو إعادته إلى نصابه وقمع العدوان [١] .

كما تعمل الأمم المتحدة – من أجل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين – على حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، وذلك وفقـــا لمبـــادئ العـــدل والقانون الدولي . ولقد أوضحت المادة ٣٣ من الميثاق الطرق السلمية لحـــل

---

(١) لقد استعملت المادة الأولى اصطلاح أعمال العدوان دون أن تضع تعريفا لمضمونه ، الأمر الذي أدى إلى وجود خلاف في الرأي حول تعريف العدوان . حيـــث أثيـــر الموضوع من قبل الاتحاد السوفيتي السابق عام ١٩٥٠ ، ثم عقب نشوب الحرب في كوريا . وقدم الاتحاد السوفيتي السابق مشروع قرار بمجموعة من الأعمـــال التـــي تعتبر عدوانا عرضته الجمعية العامة على لجنة القانون الدولي لتعديلها ، ثـــم أعيدت مناقشة الموضوع من جديد عام ١٩٥٣ ، حيث شكلت الجمعية العامة لجنـــة خاصة لذلك وأعادت تشكيل هذه اللجنة أكثر من مرة .

ولقد توصلت هذه اللجنة في أبريل ١٩٧٤ إلى اتفاق لتعريف حول ما هو العـــدوان فـــي صورة مشروع وافقت عليه الجمعية العامة عام ١٩٧٤ ، وجاء في المادة الأولى منه أن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ضد سيادة وإقليم أو الاســـتقلال السياسي لدولة أخرى ، أو بأي شكل آخر يكون منافيا لميثاق الأمم المتحدة " .

راجع د. إبراهيم العناني ، التنظيم الدولي ، دار النهضة العربيـــة ، ٧٨ – ١٩٧٩ ، ص ٢١٢ .

المنازعات الدولية التي من شأن استمرارها تعريض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر ، وهي : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية وكذا اللجوء إلى الوكالات والمنظمات الإقليمية أو أية وسيلة أخرى يختارها أطراف النزاع .

ثانيا - إنماء العلاقات الودية بين الأمم :

نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من الميثاق على أن تعمل الهيئة على إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام" .

فمن الطبيعي ، والأمم المتحدة منظمة دولية ، عليها أن تعمل على تنمية العلاقات الودية بين الدول ، إلى جانب أن تحقيق هذا الهدف يمثل دعامة أساسية من دعائم تحقيق المحافظة على السلم والأمن الدوليين . ولعل ذلك هو ما أوضحته ديباجة الميثاق عند إشارتها بأن شعوب الأمم المتحدة اعتزمت على أن تأخذ أنفسها بالتسامح ، وأن تعيش معا في سلام وحسن جوار ، وأن تضم قواها من أجل الحفاظ علي السلم والأمن الدوليين .

وبذلك وضع مؤسسو الأمم المتحدة في اعتبارهم أن حفظ السلم والأمن الدوليين لا يكفي لتحقيقه منع الحروب وفض المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، وإنما يجب أن يصاحب ذلك نشاط إيجابي من جانب الأمم المتحدة بهدف تعزيز العلاقات الودية بين الأمم عن طريق تهيئة مناخ من العلاقات تسوده أواصر المودة والتسامح وحسن الجوار بين الدول .

ويؤكد النص السابق أن الوسيلة لتنمية العلاقات الودية بين الدول تقـــوم على دعامتين أساسيتين : إحداهما المساواة بين الدول ، والأخرى احترام حق الشعوب في تقرير مصيرها . والمساواة بين الدول تعد من المبادئ الأساسية التي قام عليها القانون الدولي التقليدي ، ولذلك جاء ميثاق الأمم المتحدة ليعيد التأكيد عليه مرة أخرى . وسوف نتناول هذا المبدأ عند الحديث عن مبـــادئ الأمم المتحدة في المطلب القادم .

أما بخصوص حق تقرير المصير ، فهو يعني حـــق كـــل شـــعب مـــن الشعوب في اختيار كيانه السياسي بحرية ، وأن يواصل نمـــوه الاقتـــصادي والاجتماعي والثقافي بحرية ، وبأن يكون للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أو الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، أن تقرر مستقبلها السياسي ، وأن يـــتم استفتاء سكان الأقاليم التي يتم فصلها عن دولة ما وضمها إلى دولة أخرى ، كما يعني في النهاية حق كل شعب في الـــسيادة علـــى ثرواتـــه ومـــوارده الطبيعية .

وحق تقرير المصير بدأ مبدأ سياسيا نادى به رجال السياسة منذ عـــصر الثورة الفرنسية ، وتضمنه تصريح الرئيس ويلسون فـــي أعقـــاب الحـــرب العالمية الأولى ، ثم تبنته الأمم المتحدة ونص عليه الميثاق صراحة . بحيث أصبح مبدأ قانونيا من مبادئ القانون الدولي . وقد أوضحته المادة الأولى في كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والـــسياسية والعهـــد الـــدولي للحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادران عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦ واللذان دخلا دور النفاذ اعتبارا من عام ١٩٧٦ ، حيث جاء في هذه المادة :

أ- لكافة الشعوب الحق في تقرير المصير ، ولها ، استنادا لهذا الحـق ، أن تقرر بحرية كيانها السياسي وأن تواصـل بحريـة نموهـا الاقتـصادي والاجتماعي والثقافي .

ب- ولجميع الشعوب ، تحقيقا لغاياتها الخاصة ، أن تتصرف بحرية في ثرواتها ومواردها الطبيعية دون إخلال بأي من الالتزامـات الناشـئة عـن التعاون الاقتصادي الدولي ، القائم على مبادئ المنفعة المشتركة ، والتعاون الدولي ، ولا يجوز بحال من الأحوال حرمان شعب ما من وسائله المعيشية الخاصة .

ثالثاً - تحقيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعيـة والثقافية :

نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولـى مـن الميثـاق علـى أن تعمـل الهيئة على "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغـة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية . كما قررت ديباجـة الميثـاق التزام شعوب الأمم المتحدة "بأن تدفع بالرقي الاجتماعي قـدما وأن ترفـع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح" .

وهكذا يتضح أن أهداف الهيئة العالمية لا تقتصر على النواحي السياسية فحسب ، بل تمتد لتشمل مختلف مجالات التعاون ، وهذا دليل علـى إدراك واضعي الميثاق لما بين المسائل السياسية والمسائل الاقتصادية والاجتماعية من ارتباط وثيق . حيث أنه من الثابت أن أكثر الأزمات الدولية التي تهـدد السلم والأمن الدوليين ترجع غالبـا إلـى أزمـات اقتـصادية واختلالات

اجتماعية ؛ ولذلك فإن تنمية التعاون الدولي في هذه المجالات وإيجاد حلول لمشاكلها يخفف من حدة التوتر ويساعد على استقرار الأوضاع العالمية .

ومن هنا لم يكن غريبا أن تنشئ الهيئة فرعا رئيسيا ليختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية على صعيد أنشطة الأمم المتحدة ذاتها ، كما لم يكن غريبا أن يُخصَّص الفصل التاسع من الميثاق للتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، حيث تتصدر المادة ٥٥ من الميثاق هذا الفصل ، والتي أعلن فيها واضعو الميثاق أنه "رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

أ- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

ب- تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم .

رابعا - حماية حقوق الإنسان :

أكد مؤسسو الأمم المتحدة في الفقرة الثانية من ديباجة الميثاق على إيمانهم من جديد بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية . كما نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الميثاق على أن تعمل الأمم المتحدة على "..... احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا ، والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس ، أو اللغة ، أو الدين ، ولا تفريق

بين الرجال والنساء " ، كما نصت الفقرة جـ من المادة ٥٥ من الميثاق على أن تعمل الأمم المتحدة على أن تشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع.بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا" .

وتأكيداً لهذه النصوص ، فقد أصدرت فروع الأمم المتحدة مجموعة من القرارات المتعلقة بتحقيق حماية واحترام حقوق الإنسان ، حيث أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العاشر من ديسمبر ١٩٤٨ ، متضمنا بيانا بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية التي يتعين توفيرها للإنسان . وإذا كان هذا الإعلان الرسمي قد صدر في شكل توصية ، ولم يكتسب صفة المعاهدات الإلزامية ، إلا أنه قد تبلور فيما بعد في عهدين دوليين أحدهما خاص بالحقوق المدنية والسياسية والآخر خاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السابق الإشارة إليهما . فتناول العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المسائل المتعلقة بحرية الحركة والمساواة أمام القانون ، وحرية الضمير والعقيدة ، وحرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي ، وحرية الاتحاد والمشاركة في الشئون العامة والانتخابات ، وحقوق الأقليات ، كما منع الحرمان التعسفي ، والتعذيب والقسوة ، والمعاملة المهينة ، والعبودية والسخرة والاعتقال التعسفي ، والتدخل التعسفي في الحياة الخاصة ، والدعاية للحرب . وتناول العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية شروط العمل ، والنقابات العمالية ، والأمن الاجتماعي ، وحماية الأسرة ،

ومستويات المعيشة ، والصحة ، والتعليم والحياة الثقافية ، كما قرر أن الحقوق في هذه المجالات يجب أن تتحقق تدريجيا وبدون تمييز .

وفضلا عن هذين العهدين ، فقد أقرت الأمم المتحدة عدة معاهدات أخرى تتعلق بأنواع معينة من حقوق الإنسان ، منها ، المعاهدة الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة عام ١٩٥٢ ، والمعاهدة الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية عام ١٩٥٤ ، والمعاهدة الخاصة بإلغاء السخرة عام ١٩٥٧ ، ومعاهدة مكافحة التمييز في مجال التعليم عام ١٩٦٠ ، كما أصدرت الجمعية العامة إعلانا بإلغاء التمييز ضد المرأة عام ١٩٦٧ ، وإعلانا آخر بشأن حقوق الطفل عام ١٩٦٩ (١) .

وعلى الصعيد العملي ، فقد أنشأت الأمم المتحدة ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، عام ١٩٤٦ "لجنة حقوق الإنسان" التي تعتبر محور الاهتمام والرقابة وآلية تنفيذ ولحترام حقوق الإنسان باسم الأمم المتحدة (٢) . كما أنشأت ، عن طريق الأمانة العامة ، "مركز حقوق الإنسان" تحت إشراف أمين عام مساعد لحقوق الإنسان ، أصبح المفوض السامي لحقوق الإنسان منذ عام ١٩٩٣ . ويقوم هذا المركز بنشاط رئيسي في مساعدة الجمعية

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ ، ٢٠٧ .

(٢) أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٤ فبراير ٢٠٠٦ قرارا بإنشاء مجلس حقوق الإنسان ليحل محل لجنة حقوق الإنسان بوصفه جهازا فرعيا تابع للجمعية العامة ، يناط به مسئولية تعزيز الاحترام العالمي لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية . وستتولى الجمعية العامة وضع قواعد وأحكام تنظيم عمل هذا المجلس خلال خمس سنوات .

العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة حقوق الإنسان في كل ما يتعلق باحترام وتطبيق حقوق الإنسان .

خامساً - جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول :

نصت المادة ٤/١ من الميثاق على أن من مقاصد الأمم المتحدة جعل هذه الهيئة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة .

فلما كانت الأمم المتحدة منظمة أنشأتها الدول لتحقيق المصالح المشتركة عن طريق التعاون فيما بينها ، كان من الضروري أن تكون هذه الهيئة مركزا للتنسيق بين نشاطات هذه الدول ، وهذا التنسيق يؤدي إلى عدم تعارض أنشطة الدول مع بعضها ، والاستفادة منها على أكمل وجه ، ويترتب على ذلك أمران :

الأول : إن الأمم المتحدة هي الأداة المركزية العليا للتوفيق بين أعمال الدول الأعضاء وللتقريب بين مصالحهم . وليس معنى هذا أنها تحتكر وحدها هذه الوظيفة ، بل إن وجود الأمم المتحدة لا يتعارض مع وجود منظمات دولية أخرى ، عالمية أو إقليمية ، تعمل على التقريب بين الدول الأعضاء . ذلك أن الأمم المتحدة لا تسعى إلى السيطرة على نشاط الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية الأخرى ، وإنما تريد توفير أفضل الظروف للتفاهم بين الدول .

الثاني : إن الاتفاق بين الدول الأعضاء على تنسيق أعمالها شرط ضروري لمباشرة الأمم المتحدة لنشاطها ، فليس الغرض من الأمم المتحدة

الضغط على بعض الدول أو اضطهاد البعض الاخر ، بل العمل على التنسيق بين الجميع .

المبحث الثاني

مبادئ الأمم المتحدة

إذا كانت أهداف الأمم المتحدة تمثل الغايات التي يجب على المنظمة تحقيقها والسعي إليها ، فإن المبادئ تمثل ما يجب على المنظمة وأعضائها – وأحيانا الدول غير الأعضاء – مراعاتها في سبيل تحقيق هذه الغايات أثناء العمل على تنفيذها وإدراكها . فالأهداف إذن تمثل الغاية النهائية التي تسعى أية منظمة إلى تحقيقها ، أما المبادئ فتعتبر قواعد للسلوك أو ضوابط يجب احترامها لتوفير المناخ المناسب لتحقيق الأهداف .

ولقد تضمنت ديباجة الميثاق ونصوصه الإشارة إلى المبادئ التي يجب أن تقوم الأمم المتحدة على أساسها ، والتي تمثل في نظر واضعي الميثاق الركيزة الأساسية لتحقيق أهدافها . وقد حددت المادة الثانية من الميثاق هذه المبادئ ، حيث نصت على أن :

"تعمل الهيئة وأعضاؤها في سعيها وراء المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادئ الآتية :

١- تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها .

٢- لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميع الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

٣- يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر .

٤- يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

٥- يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملا من أعمال المنع أو القمع .

٦- تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي .

٧- ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تُحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع" .

وقراءة هذا النص توضح لنا أن هناك ثلاث طوائف من المبادئ :

الأولى : مبادئ تلتزم بها المنظمة نفسها ، والثانية : مبادئ تلتزم بها الدول الأعضاء ، والثالثة : مبادئ تسري في مواجهة الدول غير الأعضاء . وسوف نعرض لهذه الأنواع تباعا :

المطلب الأول

المبادئ التي تلتزم بها المنظمة

تتمثل هذه المبادئ في مبدأين أساسيين : مبدأ المساواة في السيادة بين الدول ، ومبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة في الشئون الداخلية للأعضاء :

أولاً – مبدأ المساواة في السيادة بين الدول :

تقوم الأمم المتحدة على مبدأ أساسي وهو المساواة في السيادة بين جميع أعضائها ، وقد جاء ذكر مبدأ المساواة في السيادة كأساس تقوم عليه الأمم المتحدة في مواضع متفرقة من الميثاق ، حيث قررت ديباجة الميثاق أن الأمم كبيرها وصغيرها لها حقوق متساوية ، كما أوجبت المادة ٢/١ (١) على الأمم المتحدة العمل على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وأخيرا أكدت المادة ١/٢ على هذا المبدأ صراحة حين قررت أن الهيئة تقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها .

واصطلاح "المساواة في السيادة" اصطلاح حديث نسبيا ، استعمل رسميا لأول مرة في تصريح الدول الأربع الكبرى الصادر في موسكو عام ١٩٤٣ ، ويقصد به أن تكون كل الدول متساوية قانونا ، وأن تتمتع جميعها بالحقوق المترتبة على سيادتها ، وأن تصان شخصيتها وسلامة أقاليمها واستقلالها السياسي . أما مصطلح "السيادة " نفسه فهو مصطلح قديم ؛ ولذلك يحسن أن نعرض لتطور مفهومه :

١- المفهوم التقليدي للسيادة :

يعني مبدأ السيادة أن كل دولة تمارس سلطانها الكامل وحقوقها العامة

---

(١) أي الفقرة الثانية من المادة الأولى .

واختصاصاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية على إقليمها وعلى ما يوجد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء ، مما يستبعد أي تدخل لأية دولة أخرى في هذا النطاق . ويترتب على هذا المفهوم أن السيادة لا يمكن أن تكون إلا واحدة في داخل الدولة الواحدة ، أي أن السيادة واحدة وغير قابلة للتجزئة .

وبالمقابلة لذلك المفهوم الداخلي للسيادة ، تعني السيادة – من وجهة نظر دولية – أنه لا توجد أية سلطة فوق الدولة في النطاق الدولي ، فكل دولة مستقلة عن الدول الأخرى ؛ وهى لذلك تمارس وظائفها الداخلية والخارجية .

ولقد تمسكت الدول – قبل عصر المنظمات الدولية – بفكرة السيادة بدرجة كبيرة ، ولذلك فإن المفهوم التقليدي للسيادة يعني أن الدول تتمسك بها بصورة شبه مطلقة . وهذه الصورة لا تساعد على تطوير أحكام القانون الدولي التي تقوم على أساس التعاون بين الدول .

ولذلك اهتم الفقه التقليدي بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولي ، وقرر أن هذا المبدأ يوجد بصرف النظر عن أية اختلافات حقيقية بين هذه الدول سواء في حجم أقاليمها ، أو في عدد سكانها ، أو في قوتها الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية ؛ وعلى ذلك فقاعدة السيادة هي أساس المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات .

٢ – تطور مبدأ السيادة :

طرأت تطورات عديدة على الحياة الدولية ، وجعلت من اللازم إعادة النظر في فكرة السيادة . حيث انتشرت ظاهرة المنظمات الدولية مع بداية

القرن العشرين ، وانعكست آثار انتشار هذه الظاهرة مباشرة على أفكار القانون الدولي ، ومن بينها فكرة السيادة . ذلك أن قيام هذه المنظمات اقتضى من أعضائها التعاون فيما بينها ، كما أن تطور الحياة الدولية وتشابك العلاقات الدولية تطلبا من هذه الدول أن تهجر المفهوم المطلق لفكرة السيادة ، وتتقبل فكرة السيادة النسبية ، التي تعني حرية تصريف الدولة لشئونها الداخلية والخارجية بما يتفق مع التزاماتها الدولية ، وبما لا يتعارض مع أحكام القانون الدولي .

٣- مفهوم السيادة في ميثاق الأمم المتحدة :

اهتم واضعو ميثاق الأمم المتحدة - كما اهتمت الأمم المتحدة بعد قيامها - بإعطاء مبدأ السيادة والمساواة فيها مفهوما يوفق بين اعتبارين أساسيين : أولهما حرص الدول على سيادتها على نحو يشوبه قدر من الحساسية من أن تجد نفسها خاضعة لسلطة تعلو سلطتها ، وثانيهما مقتضيات فاعلية المنظمة الدولية وضرورة تهيئة الظروف والوسائل اللازمة لبلوغ أهدافها .

كما انتهت اللجنة الخاصة التي عُهد إليها بتقنين مبادئ القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السيادة إلى أن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية في القانون الدولي المعاصر ، كما أنه يعلو على غيره من المبادئ التي تضمنها الميثاق ، وأنه يتضمن العناصر التالية :

أ- أن الدول متساوية قانونا .

ب- تتمتع كل دولة بالاحترام وبوحدة أراضيها واستقلالها السياسي .

ج- تتمتع الدول - في النظام الدولي - بحقوقها الدولية وتفرض عليها التزامات القانون الدولي .

د- لكل دولة الحق في أن تختار بحرية نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي .

هـ- على كل دولة تنفيذ التزاماتها الدولية بحسن نية .

وبذلك يكون ميثاق الأمم المتحدة قد أخذ بالمفهوم الحديث لفكرة السيادة ، وهو حرية كل دولة في تصريف شئونها الداخلية والخارجية بما يتفق مع تعهداتها الدولية ، وبما لا يتعارض مع أحكام القانون الدولي .

ويترتب على الاعتراف بسيادة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ألا تكون هذه الهيئة سلطة أعلى من سلطة هذه الدول ، وإنما مجرد منظمة قائمة على التعاون الاختياري ، تحتفظ الدول في داخلها بالحقوق المترتبة على سيادتها .

أما فكرة المساواة فتعني التكافؤ والتعادل في الحقوق والالتزامات ، بحيث لا تحصل دولة على حقوق أكثر من غيرها ، أو تتمتع بإعفاء من بين سائر الدول . وتستلزم هذه الفكرة أن تكون هناك مساواة في التمثيل ، وأن يكون لكل دولة عدد من الأصوات مساويا لعدد أصوات غيرها من الدول ، وأن تكون الأصوات ذات أهمية متساوية .

على أن فكرة المساواة في ظل أحكام الميثاق فكرة ظاهرية أكثر منها حقيقية . ذلك أن المساواة الفعلية بين الدول الكبرى والدول الصغرى غير متوافرة بصورة كاملة في الميثاق ، فإذا كانت متوافرة في الجمعية العامة ، حيث تتمتع كل دولة بصوت واحد ؛ إلا أنها غير متوافرة في مجلس الأمن ،

الذي تحتفظ فيه خمس دول بخمسة مقاعد دائمة من بين الخمسة عشر مقعدا ، فضلا عن حق الاعتراض الذي تملكه هذه الدول الخمس دون باقي الأعضاء .

ولقد دافعت الدول الكبرى عن إهدار مبدأ المساواة وعن المزايا التي مُنحت لها ، والتي جعلت منها شرطًا لاشتراكها في الأمم المتحدة ، بأنها تضطلع بأكبر قدر من المسئوليات في ميدان العلاقات الدولية ، وبأنها تتحمل العبء المالي والعسكري لكل نشاط ستقوم به الأمم المتحدة ، ومن ثم يكون من الضروري أن يُترك لها الدور الأول في وضع السياسة الدولية . إلا أن الدول الصغرى لم تقبل هذا الأمر واعترضت عليه في مؤتمر سان فرانسسكو ، ولكن إرادة الدول الكبرى هي التي انتصرت في النهاية .

وهكذا تكون المساواة بين الدول داخل الأمم المتحدة مسألة نسبية ، ليس من الناحية الواقعية فحسب ، بل وحتى من الناحية النظرية ، لأنها مساواة بين الدول الكبرى فيما بينها من ناحية ، والدول الصغرى فيما بينها من ناحية أخرى ، أما فيما بين المجموعتين فلا توجد مساواة لا من الناحية النظرية ولا من الناحية العملية .

ثانيا – مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة في الشئون الداخلية للدول الأعضاء:

حرص واضعو الميثاق على النص على مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة في الشئون الداخلية للدول الأعضاء فيها ، ويعتبر ذلك نتيجة منطقية لتمتع الدول الأعضاء في المنظمة الدولية بمبدأ السيادة الذي يتنافى مع تدخل أي كائن قانوني في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما .

وقد ورد النص على هذا المبدأ في الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق ، التي تنص على أنه " ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تُحل بحكم هذا الميثاق ، على أن تطبيق هذا المبدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع " .

من هذا النص يتضح أن الميثاق قد وضع قيدا على اختصاصات وسلطات الأمم المتحدة ، مقتضاه عدم تدخل الهيئة في المسائل الداخلية للدول الأعضاء . ويرجع ذلك إلى حرص هذه الدول على الاستئثار الكامل بتصريف شئونها الداخلية ، وهو ما يسمى بالاختصاص المحفوظ أو المجال المحفوظ للدول ، كما يهدف هذا القيد ، من ناحية أخرى ، إلى تلافي احتمال تداخل الاختصاصات التي تمارسها الهيئة مع الاختصاصات التي تمارسها الدول ، مما قد يؤدي إلى التنازع فيما بينها .

وإذا كان الميثاق قد نص على عدم تدخل الأمم المتحدة في الشئون الداخلية للأعضاء ، إلا أنه لم يحدد المقصود بهذه الشئون من ناحية ، ومن ناحية أخرى نجد نصوصا في الميثاق تُعطي للهيئة اختصاصات واسعة ، تتناول مسائل تعد — من وجهة نظر القانون الدولي التقليدي والعرف الدولي — من المسائل الداخلية ، كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان ، وشئون المستعمرات والمسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وفي محاولة لإزالة هذا التعارض ، حدد مَجْمع القانون الدولي عام ١٩٥٤ المقصود بالمجال المحفوظ للدول بأنه " طائفة النشاطات الوطنية التي

لا يتقيد اختصاص الدولة في ممارستها بأية قيود ناجمة عن القانون الدولي " ، ولذلك يعتمد تحديد نطاق هذا المجال المحفوظ على القانون الدولي ، كما أنه يتغير وفقا لحركة تطور هذا الأخير ، وتأكيداً لذلك أضاف المَجْمع أنه " إذا أُبرم اتفاق دولي بشأن موضوع ينتمي إلى الاختصاص المحفوظ للدول ، فإن ذلك يحول بين أطراف الاتفاق المذكور وبين الدفع بفكرة الاختصاص الداخلي عند تفسير أو تطبيق الاتفاق" .

ولقد جرى العمل فى الأمم المتحدة على أن قيد الاختصاص الداخلي لا يحول دون مناقشة الموضوعات المتعلقة بهذا الاختصاص أو حتى إجراء تحقيق بشأنها ، وإنما يحول فقط دون إصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها .

وفيما يتعلق بالجهة التي تفصل في طبيعة المسألة المعروضة ، وهل تعد من المسائل الداخلية من عدمه ، كانت بعض الوفود قد اقترحت خلال مؤتمر سان فرانسسكو أن يكون ذلك من اختصاص محكمة العدل الدولية ، في حين اقترحت وفود أخرى أن يكون ذلك من اختصاص مجلس الأمن على غرار ما كان عليه الوضع في عصبة الأمم . إلا أن النص قد خرج دون تحديد جهة معينة للقيام بهذه المهمة مما يعطي لكل فرع من فروع الهيئة ، وهو بصدد مباشرة وظائفه ، حق الفصل في هذا الموضوع .

وعلى الرغم من كثرة الدفوع التي تقدمت بها الدول أمام فروع الأمم المتحدة ، تحت شعار الاختصاص الداخلي ، فقد جرى العمل داخل المنظمة الدولية على عدم الأخذ بمعظم هذه الدفوع . وفى الحالات القليلة التي قبلت فيها بعض الفروع حذف موضوع أثير بشأنه الدفع بالاختصاص الداخلي من

جدول أعمالها ، كان ذلك لاعتبارات سياسية أكثر منها قانونية . وأخيرا فإن القيد الوارد في المادة ٧/٢ من الميثاق ، والخاص بعدم تدخل الأمم المتحدة في الشئون الداخلية للدول الأعضاء أيا كان المقصود بهذه الشئون أو المسائل الداخلية ، يرد عليه استثناء هام ، وهو المتعلق بالإجراءات والتدابير التي يملك مجلس الأمن اتخاذها وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق . وعلى ذلك فللمجلس أن يباشر سلطاته في حالة تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما دون أن يلتزم بقيد الاختصاص الداخلي .

المطلب الثاني

المبادئ التي تلتزم بها الدول الأعضاء

إذا كان كل من مبدأي المساواة في السيادة وعدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء يمسان بطريقة أو بأخرى أجهزة المنظمة ، لأنه من الثابت أنهما يشكلان مبدأين يجب على المنظمة احترامهما ، وذلك على أساس أنها هي التي يجب عليها أن تراعي المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء وألا تتدخل في شئونهم الداخلية . فإن الدول الأعضاء ذاتها عليها أن تلتزم – لتسهيل مهمة المنظمة في تحقيق أهدافها – بمراعاة عدة مبادئ تتمثل في حسن النية في الوفاء بالالتزامات الدولية ، وحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، وعدم استخدام القوة أو التهديد بها ، ومعاونة الأمم المتحدة في الأعمال التي تتخذها وفقا للميثاق . وسوف نعرض لهذه المبادئ تباعا :

١- تنفيذ الالتزامات المترتبة على الميثاق بحسن النية :

قررت الفقرة الثانية من المادة الثانية أنه لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميع الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون

عرضة لتوقيع الجزاء . ومن هذه الالتزامات تنفيذ قرارات فروع الهيئة ، خصوصا مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية ، والوفاء بالأعباء المالية ، والتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

- وأخيرا إذا كان حسن النية في الوفاء بالالتزامات الدولية هو أمر يمكن تطبيقه على كافة صور العلاقات الدولية ، فإنه يتخذ أهمية خاصة في إطار المنظمات الدولية ، على أساس أن عدم توافر حسن نية الدول الأعضاء أثناء تنفيذها لالتزاماتها من شأنه أن يعرقل أو يشل حركة ونشاط المنظمة ، باعتبار أن الدول الأعضاء تمثل في حقيقة الأمر الهيكل الاجتماعي للمنظمة ذاتها .

٢- حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

إذا كانت الأمم المتحدة قد أنشئت أساسا من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين ، كان من الطبيعي أن ينص الميثاق — في الفقرة الثالثة من المادة الثانية — على أن " يفض جميع أعضاء الهيئة جميع منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر" ؛ ولذلك فإن هذا المبدأ يمثل دعامة أساسية من دعائم المحافظة على السلم والأمن الدوليين .

ولقد عرضت المادة ٣٣ من الميثاق للوسائل السلمية لفض المنازعات الدولية بأنها : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية وكذا اللجوء إلى الوكالات والمنظمات الإقليمية أو أية وسيلة أخرى يختارها أطراف النزاع . وإذا لم يتوصل الأطراف إلى حل لتسوية أي نزاع يترتب عليه إخلال أو تهديد للسلم والأمن الدوليين عن طريق أي من هذه

الوسائل وجب عليهم اللجوء إلى مجلس الأمن ، وذلك تطبيقا لنص المادة ١/٣٧ .

ويلاحظ أن المنازعات التي يُفرض على الأعضاء فضها بالطرق السلمية هي المنازعات الدولية أي المنازعات التي تثور بين الدول ، ومن ثم لا ينطبق هذا الالتزام على المنازعات الداخلية ، وهو أمر يتفق مع مبدأ عدم التدخل في الشئون التي تعد من صميم السلطان الداخلي للدول الأعضاء .

٣- حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية :

نصت المادة ٤/٢ على أن " يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة " .

فوفقا لهذا النص يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية ، ويعتبر هذا المبدأ مكملا لمبدأ التزام الأعضاء بتسوية خلافاتهم الدولية بالطرق السلمية ، بل هو في الواقع نتيجة طبيعية له .

وحول المقصود باصطلاح " القوة " الوارد في النص السابق ، ذهب البعض إلى أنها لا تعني سوى القوة المسلحة فقط ، وفي رأي البعض الآخر ، أنها تمتد لتشمل الضغوط الاقتصادية والمذهبية والسياسية وغيرها ، وذلك على أساس أن النص لم يحدد مصطلح القوة بأنها المسلحة ، بل إنه جاء في صورة عامة لينصرف ، ليس فقط إلى القوة المسلحة ، بل إلى كافة

أنواع الضغوط الاقتصادية والسياسة وغيرها ، خاصة إذا ما وصلت إلى درجة من الجسامة تعادلها بالقوة المسلحة .

وحظر استخدام القوة في العلاقات الدولية يُعتبر إحدى ركائز الأمم المتحدة ، فقد جاءت هذه المنظمة أصلا لتمنع استخدام القوة ، وذلك على عكس قواعد القانون الدولي التقليدي التي كانت تُقر مشروعية اللجوء إلى الحرب ، مع وضع بعض القيود والاستثناءات للتخفيف من آثارها . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد حرص على النص على تحريم أي استخدام للقوة ، وهو ما يعني شمول حالات أكثر من مجرد تحريم الالتجاء إلى الحرب . فيعتبر محرما في العلاقات الدولية كل صور العنف الدولي ، مثل الضرب البحري والجوي والغزو والحصار المسلح والاحتلال الحربي ، ويمتد التحريم ليشمل قيام الدولة بالمشاركة في الأعمال المذكورة ، أي العدوان غير المباشر . كما أن الميثاق لا يحرم الاستخدام الفعلي للقوة فقط ، وإنما حرم أيضا مجرد التهديد باستخدامها ، أي كل استعدادات من أجل عدوان محتمل [1] .

على أن مبدأ عدم استخدام القوة أو التهديد بها ضد سلامة الأراضي والاستقلال السياسي لدولة ما ليس مبدأ مطلقا ، وإنما ترد عليه بعض الاستثناءات ، بحيث توجد حالات يجوز فيها استخدام القوة أو التهديد بها ، وهذه الحالات هي :

---

(١) - مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ ؛ د . إبراهيم العناني ، المرجع السابق ، ص ٢٨٠ .

أ- حالة الدفاع الشرعي :

إذ أن لأعضاء الأمم المتحدة الحق في استخدام القوة للدفاع الشرعي عن أنفسهم بطريقة فردية أو عن طريق الاتفاقات والمنظمات الإقليمية . إذا كانوا ضحية لعدوان مسلح . وهذا حق طبيعي أقرته كافة الأنظمة القانونية ، بحيث أصبح يشكل مبدأ قانونياً هاماً . ولقد عرضت المادة ٥١ من الميثاق لهذا الحق بنصها على أنه " ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول ، فرادى أو جماعات ، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي . والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تُبلَّغ إلى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس – بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق – من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه " .

وعلى ذلك يلزم لممارسة حق الدفاع الشرعي وجود عدوان مسلح على أحد أعضاء الأمم المتحدة . كما يلزم أن يكون استخدام القوة ، استنادا لحق الدفاع الشرعي ، ضرورة لازمة لدرء هذا العدوان ، وأخيرا يخضع استخدام حق الدفاع الشرعي لرقابة مجلس الأمن ، إذ أنه هو الذي يقرر مدى توافر حالة الدفاع الشرعي ، ومدى القوة اللازم استخدامها للدفاع عن النفس .

ب- إجراءات الأمن الجماعي :

إذ أن لمجلس الأمن باعتباره صاحب الاختصاص الرئيسي في المحافظة على السلم والأمن الدوليين أن يلجأ إلى تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق ، وهذه الإجراءات قد تصل إلى حد استخدام القوة العسكرية إذا لم تفلح التدابير غير العسكرية في ردع الدولة المُمعِنة في العدوان . وبذلك تعتبر إجراءات الأمن الجماعي خروجا على مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية .

وقد قررت هذه الإجراءات المادة ٣٩ من الميثاق التي تنص على أن " يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عمل من أعمال العدوان ، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه " ، والمادة ٤٢ التي تقضي بأنه إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه . و يجوز أن تشمل هذه الأعمال القيام بمظاهرات وفرض الحصار والعمليات الأخرى بواسطة القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة .

غير أن هذه الإجراءات تتميز عن حالة الدفاع الشرعي في أنها تتم بواسطة مجلس الأمن وتحت رقابته . أما حالة الدفاع الشرعي فإنها تتم ابتداء بواسطة الدولة المعتدَى عليها وإن كان ذلك يكون تحت رقابة مجلس الأمن .

جـ- حالة استخدام القوة بناء على طلب الدولة ذاتها :

حيث أن تجريم الميثاق لاستخدام القوة أو التهديد بها قُصد بـه حماية الدول الأعضاء أنفسهم من استخدام هذه القوة ضدهم ، أما إذا كان استخدام القوة لصالح الدولة بناء على طلبها ، كأن يتم إرسال قوة مسلحة إلى أراضي دولة أخرى بناء على طلب حكومة هذه الأخيرة فهو أمر مقبول .

٤- مبدأ معاونة الأمم المتحدة في الأعمال التي تتخذها وفقا للميثاق :

تنص المادة ٥/٢ على أن " يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق شروط هذا الميثاق كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع " .

ويتضمن هذا النص التزامين :

أ- **التزام إيجابي** : بأن تقدم الدول الأعضاء كل معونة ممكنة لمساعدة الأمم المتحدة في الأعمال التي تتخذها وفقا للميثاق ، ومنها التدابير العقابية التي يقررها مجلس الأمن . حيث يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناءً على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات لحفظ السلم والأمن الدوليين .

ب- **التزام سلبي** : بأن تلتزم الدول الأعضاء بالامتناع عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع .

المطلب الثالث

المبادئ التي تلتزم بها الدول غير الأعضاء

تقضى القواعد العامة في قانون المنظمات الدولية أن الدول غير الأعضاء في المنظمة لا تلتزم من حيث المبدأ بأحكام الميثاق المنشئ لهذه المنظمة ، وذلك تطبيقا لقاعدة نسبية أثر المعاهدات ، وينسحب هذا الكلام على الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمة ، حيث لا تملك المنظمة الدولية إلزام الدول غير الأعضاء فيها بشيء .

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد نص في المادة ٦/٢ على أن " تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي" . وبهذا النص فرض الميثاق على الهيئة العالمية ، من منطلق الإحساس بأن الأمن والسلم الدوليين وحدة لا تتجزأ ، أن تسهر على مراعاة أن يكون سلوك الدول غير الأعضاء فيها متفقا والمبادئ الواردة في المادة الثانية ، وذلك في الأحوال التي يكون فيها احترام هذه المبادئ ضروريا للمحافظة على السلم والأمن الدوليين . وهكذا يخول الميثاق المنظمة العالمية سلطة في مواجهة دول ليست أعضاء فيها ، ودون التزام سابق أو لاحق من هذه الدول ، وذلك استثناء من القواعد العامة .

على أن لهذا الاستثناء ما يبرره ، ذلك أن أهم الأهداف التي قامت من أجلها الأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدوليين ، ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا عن طريق التعاون والتنسيق بين جميع الدول أعضاء المجتمع الدولي ، سواء كانت أعضاء في الأمم المتحدة أم غير أعضاء فيها ، ذلك أن

أي إخلال بالسلم في مكان معين إنما يؤثر في باقي أنحاء العالم ، لأن السلم العالمي وحدة لا تتجزأ كما ذكرنا .

ويلاحظ أن نص المادة ٦/٢ لا يخلق التزامات قانونية مباشرة في مواجهة الدول غير الأعضاء . حيث أن هذه الأخيرة ليست ملزمة قانونا بمبادئ الهيئة ، وإنما يكون من سلطة مجلس الأمن والجمعية العامة أن يلزماها باحترام هذه المبادئ بقدر ما يكون ذلك ضروريا لحفظ السلم والأمن الدوليين .

وإذا كان هذا النص يعد خروجا على مبدأ نسبية أثر المعاهدات بأن حمّل دولا ليست أعضاء في المنظمة ببعض أحكامها ، فإن هناك نصوصا أخرى في الميثاق قررت للدول غير الأعضاء في المنظمة بعض الحقوق ، خلافا لقاعدة نسبية أثر المعاهدات ، من ذلك :

أ- نص المادة ٢/٣٥ التي تقرر أن لكل دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع تكون طرفاً فيه إذا كانت تقبل مقدماً بشأنه التزامات الحل السلمي الواردة في الميثاق .

ب- نص المادة ٣٢ الذي يعطي لكل دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة ، و تكون طرفا في نزاع معروض على مجلس الأمن ، حق الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق في التصويت .

جـ- نص المادة ٢/٩٣ التي تجيز انضمام دولة غير عضو في المنظمة إلى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، بالشروط التي تحددها الجمعية العامة لكل حالة ، بناء على توصية مجلس الأمن .

د- نص المادة ٢/٣٥ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي تعطي للدولة غير العضو في الأمم المتحدة أو في النظام الأساسي للمحكمة الحق في التقاضي أمامها بالشروط التي يحددها مجلس الأمن [١] .

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ ، ٢١٦ ؛ د. أحمد أبو الوفا محمد ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ .

الفصل الرابع

العضوية في الأمم المتحدة

تعتبر العضوية في الأمم المتحدة مركزا قانونيا يعطي لصاحبه التمتع بكافة الحقوق التي قررها الميثاق ، ويلقي علي عاتقه التحمل بكافة الالتزامات الواردة في هذا الميثاق . وإذا كان تحديد شروط العضوية في أية منظمة دولية أمر بالغ الأهمية ، إذ يترتب عليه تحديد طبيعة المنظمة ودورها في المجتمع الدولي ومستقبلها ، فمما لا شك فيه أن هذا الأمر يصبح أكثر أهمية ويلزم أن يعالج بكثير من الحذر إذا كنا بصدد منظمة عالمية يُفترض فيها أن تكون جهازا سياسيا يهيمن على العلاقات الدولية .

والعضوية في الأمم المتحدة لها مدلولان أحدهما واسع ويشمل إلى جانب الأمم المتحدة محكمة العدل الدولية ، والآخر ضيق يقتصر على المحكمة ؛ ذلك أن هناك دولا أعضاء في نظام المحكمة ولكنها ليست أعضاءً في الأمم المتحدة ، وإن كان العكس غير صحيح ، وذلك تطبيقا لنص المادة ٩٣ من الميثاق .

ولقد وردت الأحكام الخاصة بعضوية الأمم المتحدة في الفصل الثاني من الميثاق ، الذي يتكون من المواد من ٣ إلى ٦ ، حيث تبين المادة الثالثة الأعضاء الأصليين ، وتحدد المادة الرابعة شروط الانضمام إلى الأمم المتحدة وإجراءاته ، وتتضمن المادة الخامسة الأحكام الخاصة بوقف العضو عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، وأخيرا ، تعالج المادة السادسة موضوع فصل الأعضاء ، أما الانسحاب من الأمم المتحدة فلم يرد بالميثاق نص ينظم

أحكامه . وسوف نعرض لكل من لكتساب عضوية الأمم المتحدة وعوارضها وانتهائها في مبحث مستقل .

المبحث الأول
اكتساب عضوية الأمم المتحدة

تكتسب الدولة العضوية في الأمم المتحدة عن طريقين : الأول عن طريق مشاركتها في الأعمال التحضيرية التي أدت إلى تأسيسها ، وتسمى العضوية في هذه الحالة بالعضوية الأصلية ، وهى تثبت للدول المؤسسة للمنظمة . والثاني عن طريق الانضمام إلى المنظمة بعد إنشائها وتسمى العضوية بالانضمام ، وهى تثبت للدول التي انضمت إليها بعد إنشائها . وسوف نعرض لكل من هذين النوعين :

المطلب الأول
العضوية الأصلية

نصت المادة الثالثة من الميثاق على أن "الأعضاء الأصليين في "الأمم المتحدة هم الدول التي اشتركت في مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد في سان فرانسسكو عام ١٩٤٥، والتي توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ وكذلك الدول التي وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير ١٩٤٢ ، وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه" .

وعلى ذلك فالأعضاء الأصليون في الأمم المتحدة هم من حددتهم المادة الثالثة من الميثاق ، ويتضح من هذا النص أن العضوية الأصلية في المنظمة قامت على عنصرين :

الأول : أن تكون الدولة قد اشتركت في مؤتمر سان فرانسسكو عام ١٩٤٥ أو تكون قد وقعت على تصريح الأمم المتحدة في أول يناير ١٩٤٢ .

الثاني : أن تكون الدولة من الموقعين على الميثاق والمصدقين عليه طبقًا للمادة ١١٠ . ولقد اشتركت في مؤتمر سان فرانسسكو في ٢٦ يوليو ١٩٤٥ خمسون دولة ووقعت على الميثاق وصدقت عليه ، ثم أضيفت إليها بولندا بتوقيعها على الميثاق في ١٥ أكتوبر ١٩٤٥ رغم عدم اشتراكها في مؤتمر سان فرانسسكو بسبب عدم الاتفاق حول الحكومة الممثلة لها ، واعتبرت من بين الأعضاء الأصليين بسبب سبق توقيعها لتصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير ١٩٤٢ ، وبذلك بلغ عدد الأعضاء الأصليين في الأمم المتحدة إحدى وخمسين دولة .

المطلب الثاني

العضوية بالانضمام

إذا كانت الأمم المتحدة منظمة دولية حكومية عالمية ، فإن العضوية فيها لا تكون وقفا على الدول المؤسسة لها ، بل إن ذلك يقتضي فتح باب العضوية فيها لكل دول العالم ، إذا ما توافرت فيها شروط العضوية التي حددها الميثاق .

وعلى ذلك فإن أعضاء الأمم المتحدة الحاليين إما أعضاء أصلية وإما أعضاء منضمة ، على أن التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين لا تقابلها أية تفرقة من حيث الحقوق والمزايا المتعلقة بعضوية الأمم المتحدة . وهذا ما يستفاد بوضوح من أعمال مؤتمر سان فرانسسكو التي تشير إلى أنه من المتفق عليه تماما أن هذه التفرقة لا يترتب عليها أي تمييز بالنسبة للأعضاء التي تنضم في المستقبل ، ولكنها تفرقة طبيعية ، لأنه من الطبيعي أن توجد منظمة أولا ، حتى يتسنى لها قبول أعضاء جدد ، وهذا يعني وجود أعضاء أصليين ، وآخرين منضمين .

ولقد نصت المادة الرابعة من الميثاق على أن : (١- العضوية في الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيها .

٢- قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن) .

وعلى ذلك فرغم أن منظمة الأمم المتحدة منظمة عالمية ، إلا أن العضوية فيها ليست مفتوحة لكل الدول دون قيد أو شرط ، بل لابد من توافر شروط موضوعية وأخرى إجرائية .

أولا – الشروط الموضوعية :

يلزم في الوحدة التي ترغب في الانضمام إلى الأمم المتحدة توافر شروطا خمسة نصت عليها الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق وهي:

الشرط الأول- أن تكون دولة مستقلة :

فعضوية الأمم المتحدة مقصورة على الدول دون غيرها من الهيئات أو المنظمات أو الأمم أو الأفراد ، وحتى تكتسب الوحدة السياسية وصف الدولة يلزم توافر ثلاثة أركان أساسية هي الشعب والإقليم والسلطة السياسية ، كما يلزم أن تكون الدولة طالبة الانضمام دولة مستقلة ، وذلك حتى تستطيع تنفيذ الالتزامات المترتبة على أحكام الميثاق ، وفى هذا يختلف ميثاق الأمم المتحدة عن عهد عصبة الأمم الذي لم يكن يشترط صفة الاستقلال في الدولة طالبة الانضمام لعضويتها . ومع ذلك فقد جرى العمل في الأمم المتحدة على التوسع في تفسير مصطلح الدولة المستقلة بغض النظر عن الاعتبارات القانونية البحتة ، مما أدى إلى قبول عضوية دول ناقصة السيادة ، اكتفاء بأنها تحكم نفسها بنفسها ، وتتولى تصريف شئونها الدولية [1] .

وقد ثار التساؤل عما إذا كان يجوز قبول جماعة تدّعى أنها دولة رغم أن بعض أعضاء الأمم المتحدة لا يعترفون بها ؟ يبدو أن العمل في الأمم المتحدة يجري على الرد على هذا التساؤل بالإيجاب ، على أساس أن قبول هذه الجماعة لا يعتبر إقرارا لها بصفة الدولة إلا في نظر المعترفين بها ، وهذا هو ما حدث بالنسبة لإسرائيل .

وعلى ذلك فإن قبول دولة بالأمم المتحدة لا يعني الاعتراف الضمني بها من قبل أعضاء الأمم المتحدة ، وإنما يقتصر أثره على الاعتراف لها بوصف

---

(١) قبلت سوريا ولبنان كعضوين أصليين رغم أنهما كانتا خاضعتين للانتداب عند تأسيس الأمم المتحدة ، كما اعتبرت الهند عضوا أصليا رغم عدم اكتمال سيادتها عند قيام المنظمة الدولية .

انظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

العضو وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات العضوية ، ذلك أن الاعتراف بالدولة أمر يتعلق بسيادة من يصدر عنه ويدخل في مطلق سلطته التقديرية ، بمعنى آخر لا أثر لقبول دولة بالأمم المتحدة على العلاقات الفردية القائمة بين هذه الدولة وبين سائر الأعضاء .

وفيما يتعلق بالدول التي تُكوِّن فيما بينها نوعا من أنواع الاتحادات الدولية ، مثل الاتحاد الشخصي والاتحاد الحقيقي والاتحاد الفدرالي والاتحاد الكونفدرالي ، فالقاعدة العامة هي أنه إذا كانت رابطة الاتحاد لا تؤثر على الشخصية الدولية لأعضائه ، فهي أيضا لا تمنع هذه الدول من الانضمام للأمم المتحدة ، والعكس صحيح تماما .

الشرط الثاني- أن تكون الدولة محبة للسلام :

لا يكفي في الوحدة السياسية توافر وصف الدولة حتى يمكنها الانضمام إلى الأمم المتحدة ، بل يلزم أن تكون هذه الدولة محبة للسلام . وهذا الشرط يتفق مع الباعث الرئيسي لقيام الأمم المتحدة وهو حفظ السلم والأمن الدوليين .

وهذا الشرط شرط عام غير محدد ويحتمل عدة تفسيرات ، وقد ظهر منذ الأعمال التحضيرية للميثاق في مؤتمري موسكو وطهران ثم تضمنته مقترحات دومبارتن أوكس .

وقد رأت بعض الوفود أثناء مؤتمر سان فرانسسكو تعريف الدولة المحبة للسلام ، بأنها تلك التي أعلنت الحرب على دول المحور -ألمانيا وإيطاليا واليابان- بحيث لا تعتبر كذلك أية دولة دخلت في حرب ضد الحلفاء أو قامت بمساعدة دول الأعداء . على أن العمل في الأمم المتحدة

سار على عكس ذلك ، إذ رُفضت عضوية دول لا ينطبق عليها هذا التفسير ، في حين قُبلت عضوية دول أخرى لا يسري عليها وفقا لهذا الرأي وصف الدولة المحبة السلام مثل إيطاليا .

والواقع أن هذا الشرط شرط سياسي بحت يخضع تحديده للسلطة التقديرية الكاملة لمن يتولى تطبيقه ، دون أن يرتكز على أسس أو معايير قانونية أو موضوعية . وقد تسبب ذلك في إثارة الخلافات والاحتجاجات عند قبول أعضاء جدد في المنظمة .

الشرط الثالث– التعهد بتنفيذ الالتزامات الواردة في الميثاق :

ويتفق هذا الشرط وطبيعة الانضمام إلى ميثاق الأمم المتحدة بوصفه اتفاقا دوليا ، إذ أن الدولة التي تنضم إليه يجب أن تتحمل بالالتزامات التي يفرضها هذا الاتفاق .

ويعتبر هذا الشرط البديهي تطبيقا لفكرة التنظيم الجماعي التي تقوم على أساس قبول تحمل الالتزامات مقابل الانتفاع بالمزايا . ومع ذلك فلا يخلو النص على هذا الشرط من فائدة ، إذ أنه يحمل معنى ضرورة قبول جميع الالتزامات الواردة في الميثاق ، ورفض فكرة قبول بعضها دون البعض الآخر ، وهو ما يستتبع استبعاد فكرة التحفظ على أحكام الميثاق . كما يعتبر شرطا موضوعيا وقانونيا لأنه يعني إعلان الدولة -وفقا لأوضاعها الدستورية – قبولها للالتزامات وتعهدها بتنفيذها دون أي تحفظ كما يستفاد من ظاهر النص .

ويترتب على هذا الشرط عدم قبول الدول ذات الحياد الدائم كأعضاء في الأمم المتحدة ، لأنه يتعذر عليها – بحكم طبيعة نظامها – تنفيذ الالتزامات

المتعلقة بالأمن الجماعي . ولقد منع هذا الشرط الاتحاد السويسري من الاشتراك في عضوية الأمم المتحدة عند إنشائها ، رغم أنه انضم من قبل إلى عضوية عصبة الأمم ، وذلك لأن حالة الحياد الدائم التي كانت تأخذ بها سويسرا تحول دون تعهدها بتنفيذ الالتزامات الواردة في الميثاق ، وعلى الأخص تلك التي تضمنها الفصل السابع ، والتي قد تتطلب من هذه الدولة معاونة المنظمة في تنفيذ إجراءات المنع أو القمع . ومع ذلك فقد انضمت سويسرا أخيرا إلى الأمم المتحدة في سبتمبر عام ٢٠٠٢ .

الشرط الرابع- أن تكون الدولة قادرة على تنفيذ أحكام الميثاق :

وهذا الشرط يرتبط ارتباطا وثيقا بالشرط السابق ، إذ أنه من غير المتصور أن تتعهد دولة بتنفيذ الالتزامات التي يفرضها الميثاق دون أن تكون قادرة على ذلك .

وحتى يتسنى ذلك للدولة طالبة العضوية ، يلزم أن تكون متمتعة بحد أدنى من الإمكانات المادية التي تؤهلها لتحمل أعباء العضوية في المنظمة ، وأن تتمتع كذلك بقدرة عسكرية تمكنها من القيام بالأعباء التي يقتضيها الأمن الجماعي . ويترتب على ذلك استبعاد الدول ذات الإمكانات المادية (موارد وقوى عاملة) أو العسكرية الضئيلة .

الشرط الخامس- أن تكون الدولة راغبة في تنفيذ أحكام الميثاق :

ويغلب على هذا الشرط الطابع السياسي ، لأنه يستند إلى عوامل تقديرية قوامها الشك أو الثقة ، إذ لا يوجد معيار موضوعي في هذا الشأن ، فالدولة طالبة الانضمام تعلن أنها راغبة في تنفيذ التزامات الميثاق غير أن تنفيذ هذه الرغبة يتوقف على مدى الثقة أو الشك في هذه الدولة .

والواقع أن بحث مدى توافر الشرطين الأخيرين أمر يخضع لتقدير الأمم المتحدة نفسها ، مما يسمح للفرعين المختصين (الجمعية العامة ومجلس الأمن) بسلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن .

الشروط الموضوعية المذكورة في المادة الرابعة واردة على سبيل الحصر :

ثار التساؤل في مطلع الأمم المتحدة حول ما إذا كانت الشروط الموضوعية التي عرضنا لدراستها تعد واردة على سبيل الحصر ، أم أن من حق أي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن استحداث شرطا أو أكثر غير الشروط المذكورة لقبول الدولة عضواً في الأمم المتحدة ؟ ولقد أثيرت هذه المشكلة بمناسبة استمرار اعتراض الاتحاد السوفيتي السابق في مجلس الأمن على قبول عضوية بعض الدول معلقا تصويته لصالح قبول عضوية هذه الدول على قبول عضوية مجموعة أخرى من الدول .

ولقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية إفتاءها برأي استشاري فيما إذا كان من الممكن إضافة شروط جديدة لم يرد ذكرها في المادة ١/٤ من الميثاق ، بحيث يتوقف على توافرها قبول الدولة في عضوية الأمم المتحدة ؟

وفى ٢٨ مايو عام ١٩٤٨ أجابت المحكمة - في رأي استشاري - على هذه التساؤلات بقولها إن الشروط الواردة في الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق تعد ضرورية من ناحية ، كما أنها تعد من ناحية أخرى كافية ،

وعلى ذلك فإن تطلب أية شروط أخرى غير ما ذكر يعد أمرا غير جائز (١) .

ثانيا - الشروط الإجرائية :

لا يكفي مجرد توافر الشروط الموضوعية بذاتها لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة ، بل يلزم أن يتم الانضمام عن طريق قرار تصدره الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثي الأعضاء ، بناء على توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضوعية التي يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء المجلس من بينهم الخمسة الدائمين مجتمعين .

وتتمثل إجراءات الانضمام في قيام الدولة الراغبة في الانضمام بتقديم طلبها إلى الأمين العام للأمم المتحدة ، مشفوعا بتصريح رسمي بقبولها الالتزامات التي يتضمنها الميثاق . ثم يَعرض الأمين العام طلب الانضمام على مجلس الأمن الذي يحيله إلى إحدى لجانه الفرعية ، وهى لجنة قبول الأعضاء الجدد . وبعد ذلك تصدر توصية مجلس الأمن بالقبول ، ثم يُعرض الأمر على الجمعية العامة لتصدر قرارها في هذا الشأن . وتصبح الدولة الجديدة عضوا اعتبارا من تاريخ صدور قرار الجمعية العامة .

ومن الواضح أن اشتراك مجلس الأمن مع الجمعية العامة في عملية قبول الأعضاء الجدد يؤدي إلى إمكانية رفض قبول العضو الجديد إذا اعترضت على قبوله إحدى الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن حتى ولو كانت أغلبية الأمم المتحدة توافق على قبول هذا العضو ، وذلك

---

(١) د. عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٩٧ ؛ د. محمد السعيد الدقاق ، المنظمات الدولية ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ١٩٧٨ ، ص ١٣٠ ؛ د. أحمد أبو الوفا محمد ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ - ١٩٨٦ ، ص ٥٣٣ .

لأن قرار الجمعية العامة بقبول العضو الجديد لا يمكن صدوره إلا بناء على توصية من مجلس الأمن .

ولذلك فقد انتقدت بعض الوفود ، أثناء إعداد الميثاق ، الدور الموكول إلى مجلس الأمن في مسألة العضوية ، وطالبت باستبعاده قياسا على ما كان يقضي به عهد عصبة الأمم ، حيث كان يترك عملية القبول للجمعية العامة دون اشتراك مجلس العصبة ، وطالبت هذه الوفود بتركيز عملية القبول في يد الجمعية العامة منعا لتدخل الأهواء السياسية عن طريق استخدام حق الاعتراض . إلا أن وفودا أخرى عارضت هذا الاتجاه ، نظرا لارتباط مسألة الانضمام للهيئة العالمية بالأمن الدولي ، وأصرت على تخويل مجلس الأمن سلطة قاطعة في هذا الشأن ، وهو ما أخذ به الميثاق .

ولقد أدى تطبيق النصوص المتعلقة بالعضوية إلى إشكالات متعددة ، إذ قام الخلاف بين الدول الكبرى حول قبول بعض الدول في السنوات الأولى لقيام الهيئة العالمية . فقد استعمل الاتحاد السوفيتي السابق حق الاعتراض عدة مرات لكي يعلق قبول بعض الدول كإيطاليا وفنلندة وسيلان والنمسا ونيبال والبرتغال على قبول دول أخرى كرومانيا وبلغاريا وألبانيا والمجر ، وهى دول لم تحصل على موافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمن .

وأمام اختلاف وجهات النظر بين الدول الكبرى ، وتعذر إصدار توصيات بقبول بعض الأعضاء من مجلس الأمن ، لجأت الجمعية العامة ، مرة أخرى ، إلى محكمة العدل الدولية لطلب رأى استشاري حول مسألتين :

الأولى : هل يجوز قانونا لعضو من أعضاء الأمم المتحدة ، عند تصويته على طلب من طلبات العضوية ، أن يعلق هذا القبول على شروط لم يرد ذكرها في الميثاق ؟

الثانية : وهل يجوز له بصفة خاصة تعليق موافقته على قبول دولة معينة توافرت فيها ، في رأيه ، شروط القبول ، على قبول طلبات العضوية المقدمة من دول أخرى ؟

وقد أجابت المحكمة في الرأي الاستشاري الذي أصدرته في ٢٨ مايو ١٩٤٨ على السؤالين بالنفي ، مستندة في ذلك إلى أن المادة ١/٤ من الميثاق ، وهي تحدد شروط الانضمام ، حددت في نفس الوقت الأسباب التي قد تؤدي إلى الرفض ، بمعنى أن الدول التي تتوافر فيها الشروط الواردة في النص يكون لها حق الانضمام . ذلك أن هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال ، ولا يمكن لاعتبارات سياسية إضافة شروط أخرى .

وعلى الرغم من صدور الفتوى السابقة فقد تمسكت الدول الكبرى بوجهات نظرها ، مما استدعى الجمعية العامة أن تطلب من محكمة العدل الدولية فتوى أخرى في نوفمبر ١٩٤٩ تستفسر فيها عما إذا كان يجوز "للجمعية العامة أن تصدر قرارا بقبول عضو جديد في هيئة الأمم المتحدة طبقا للفقرة الثانية من المادة الرابعة عندما يمتنع مجلس الأمن عن إصدار التوصية بقبوله ، سواء لعدم توافر الأغلبية المطلوبة ، أو لاعتراض أحد الأعضاء الدائمين على قرار المجلس بقبوله ؟ . "ولقد أجابت المحكمة -استنادا إلى نص الميثاق وروحه- في فتوى صادرة في ٣ مارس ١٩٥٠

بعدم جواز ذلك ، واعتبار موافقة مجلس الأمن شرطا لصدور قرار الجمعية العامة بالانضمام . وقالت المحكمة في هذا المعنى" إن الذهاب إلى أن للجمعية العامة أن تقرر قبول دولة عضوا في الهيئة رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن ، مؤداه حرمان المجلس من سلطة هامة عهد بها الميثاق إليه ، وإلغاء دوره في ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف الهيئة".

ورغم هذين الرأيين الاستشاريين ، فقد ظلت مشكلة قبول عدد من الأعضاء الجدد معلقة في الفترة من ١٩٤٧ إلى ١٩٥٥ إلى أن أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة -نتيجة لمحاولات التسوية الودية للمشكلة- قرارا في ديسمبر ١٩٥٥ ، أوصت فيه مجلس الأمن ببحث طلبات الانضمام المعلقة على ضوء مراعاة " أن تكون العضوية في هيئة الأمم المتحدة على أوسع نطاق " (١).

واستجابة لذلك ، أوصى مجلس الأمن فعلا خلال نفس السنة بقبول ست عشرة دولة جديدة ، وتوالت انضمامات الدول بعد ذلك إلى الهيئة ، فدخلها عدد كبير من الدول الأفريقية والآسيوية بعد حصولها على استقلالها في الفترة من ١٩٦٠ إلى ١٩٦٦ ، وهكذا حصلت الغالبية العظمى لدول العالم تباعا على عضويتها ، حتى أصبح أعضاء الأمم المتحدة ١٩١ عضوا ، وبذلك أصبحت الأمم المتحدة أكثر تمثيلا للعالم وبرزت صفتها العالمية .

وقد نشأت داخل الأمم المتحدة تكتلات من الدول يمكن مقارنتها بالمجموعات البرلمانية التي توجد داخل المجالس النيابية الوطنية ، وذلك

---

(١) د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، مطبعة نهضة مصر ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٦ ، ص ١١٦ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ٢٣٧ .

نتيجة عوامل جغرافية أو تاريخية أو سياسية أو أيديولوجية أو مصالح اقتصادية مشتركة ، ومن أمثلتها الكتلة الأفريقية ، والمجموعة العربية ، ومجموعة دول غرب أوروبا ، والمجموعة الأفروآسيوية ، ومجموعة دول أمريكا اللاتينية ، ومجموعة الـ٧٧ ، وتشترك بعض الدول في أكثر من مجموعة مثل مصر التي تجمع بين المجموعة العربية والأفريقية والأفروآسيوية .

مدى إمكانية اشتراك الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة في مناقشاتها :

تكلمنا فيما سبق عن العضوية الأصلية والعضوية بالانضمام في الأمم المتحدة ، وهاتين العضويتين تنظم أحكامهما المادتين الثالثة والرابعة من الميثاق . وهذه العضوية تُثبت لصاحبها مباشرة حقوقه وتحمل التزاماته بصورة عادية ، يباشر هذه الحقوق ويتحمل هذه الالتزامات بصورة معتادة ودائمة ، ما لم يعترض هذه العضوية عارضا من عوارضها مثل الوقف أو الحرمان من التصويت مؤقتا أو الفصل النهائي من المنظمة .

وإلى جانب هذه العضوية العادية ، توجد ثلاث حالات ، يكون لصاحبها بموجبها بعض الحقوق ويتحمل ببعض الالتزامات ، وهذه الحالات هي :

الأولى : هي ما نصت عليها المادة ٣٢ من الميثاق بقولها "كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس بعضو في مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة إذا كان أيهما طرفا في نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى إلى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق التصويت ، ويضع مجلس الأمن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك

الدولة التي ليست من أعضاء الأمم المتحدة " . ولهذه المادة مقابل في نص المادة ٧٠ من الميثاق التي تخول "للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يعمل على إشراك مندوبي الوكالات المتخصصة في مداولاته أو في مداولات اللجان التي ينشئها دون أن يكون لهم حق التصويت كما أن له أن يعمل على إشراك مندوبيه في مداولات الوكالات المتخصصة" . وقد نحت المادة ١٩ من قواعد إجراءات مجلس الوصاية هذا المنحى ، فجعلت للمجلس أن يستعين بالوكالات المتخصصة في الأمور التي يختص بها .

وعلى ذلك قد يترتب على تطبيق المادتين ٧٠ من الميثاق و١٩ من لائحة إجراءات مجلس الوصاية أن تشترك دول غير أعضاء في الأمم المتحدة في أعمالها ، وذلك إذا كانت أعضاء في الوكالات المتخصصة . ومما يندرج تحت هذه الصورة ما قررته المادة ٢/٣٥ بقولها " لكل دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق " .

ومقتضى إعمال هذه النصوص إمكانية اشتراك بعض الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة في أنشطة أجهزتها رغم عدم عضويتها في هذه المنظمة .

الثانية : وهي التي يمكن أن تترتب على تطبيق المادتين ٥٢ ، ٥٣ من الميثاق . ذلك أن المادة ٥٢ سمحت بقيام منظمات أو وكالات إقليمية لمعالجة الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، في حين أن المادة ٥٣ قد خولت مجلس الأمن استخدام تلك المنظمات والوكالات الإقليمية في أعمال

القمع كلما رأى ذلك ملائما . فلو افترضنا أن بعض الدول الأعضاء في هذه المنظمات والوكالات الإقليمية ليست أعضاءً في الأمم المتحدة ، فإنها تعتبر في هذه الحالة أعضاءً بطريق غير مباشر في الأمم المتحدة بسبب تطبيق المادتين سالفتي الذكر .

الثالثة : وهي ما قررته الجمعية العامة من حق حضور منظمة التحرير الفلسطينية جلساتها بصفة مراقب ، وهذا المركز يعطيها حق الاستماع والمناقشة وإلقاء البيانات ، دون أن يكون لها حق في التصويت [١] .

المبحث الثاني

عوارض عضوية الأمم المتحدة

ذكرنا أن عضوية الأمم المتحدة تعتبر مركزا قانونيا يعطي لصاحبه التمتع بكافة الحقوق التي قررها الميثاق ، ويلقي على عاتقه التحمل بكافة الالتزامات الواردة في هذا الميثاق . وعلى ذلك فإن هذا المركز يرتب بعض الحقوق في مقابل التحمل ببعض الالتزامات ، فإذا أخل صاحب الحق بأي

---

(١) ذهب أستاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمي إلى أن اشتراك غير أعضاء الأمم المتحدة في مناقشاتها يعطي لهذه الدول نوعا من العضوية ، ويطلق عليه العضوية المؤقتة تمييزا له عن العضوية العادية (الأصلية أو بالانضمام) . ولكننا نعتقد أن هذه الحالات من صور الاشتراك في مناقشات الأمم المتحدة من جانب غير الأعضاء لا يمكن أن ترقى بهم إلى مرتبة العضوية ، مؤقتة كانت أو غير مؤقتة ؛ ولذلك ننفي عنها وصف العضوية .

أنظر د. محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص ٥٦٨ .

من التزاماته كان من الطبيعي حرمانه من بعض حقوقه أو كلها ، على حسب قدر الإخلال .

ولقد سار ميثاق الأمم المتحدة على هذا النهج ، فإذا أخل أحد الأعضاء بأي من التزاماته أو ارتكب من المخالفات ما يستوجب توقيع بعض الجزاءات عليه ، أعطى الميثاق للجمعية العامة ومجلس الأمن سلطة توقيع الجزاء المناسب على هذا العضو .

وتتدرج هذه الجزاءات ، تبعا لجسامة المخالفة ، من مجرد عقوبة الحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة ، إلى الحرمان من كافة الحقوق لمدة مؤقتة ، إلى الحرمان النهائي ، أي الفصل النهائي من الهيئة .

ونظراً لأننا نتكلم عن عوارض العضوية ، لذلك فسنعرض في هذا المبحث للحرمان من حقوق العضوية ومزاياها لمدة معينة وهو ما نطلق عليه وقف العضوية ، مرجئين الحديث عن الحرمان النهائي إلى المبحث الثالث .

ووقف العضوية عقوبة توقعها الأمم المتحدة على أعضائها عند إخلالهم بالتزاماتهم ، وذلك بهدف ضمان احترامهم لواجباتهم وتنفيذهم لهذه الالتزامات . وقد يكون هذا الوقف جزئيا يتمثل في مجرد الحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة ، كما قد يكون كليا أو شاملا يتمثل في حرمان العضو من ممارسة جميع حقوق العضوية خلال فترة معينة . وسوف نعرض لهذين النوعين من الإيقاف .

المطلب الأول

الحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة

تنص المادة ١٩ من الميثاق على أنه " لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة ، مع ذلك ، أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها ".

فنظرا لأن الأمم المتحدة تعتمد في أداء رسالتها على الموارد المالية التي تدبرها عن طريق الدول الأعضاء فيها ، جاء هذا النص ليعطي للجمعية العامة سلطة حرمان أي عضو من الحق في الاشتراك في التصويت في الجمعية العامة إذا تأخر في الوفاء بالتزاماته المالية .

ويستخدم هذا الجزاء كوسيلة ضغط على الدولة بهدف دفعها إلى العدول عن موقفها إذا كان التأخير عن الدفع متعمدا أو يشكل نوعا من الاحتجاج على بعض المواقف أو القرارات الصادرة عن الهيئة .

والحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة وفقا لنص المادة ١٩ من الميثاق ، تحكمه القواعد الآتية :

١- حرمان العضو من التصويت في الجمعية العامة يعتبر نوعا من الوقف الجزئي ، لا يترتب عليه حرمانه من مباشرة حقوقه ، ومنها التصويت في الأجهزة الأخرى للمنظمة . كما أن هذا الحرمان مقصور فقط على الحق

في التصويت ، وهذا لا يمنع من المشاركة في حضور اجتماعات الجمعية العامة ، ومتابعة جلساتها والاشتراك في المناقشات التي تدور فيها .

٢- لا يؤثر حرمان العضو من التصويت في الجمعية العامة على التزامه بتنفيذ التزاماته تجاه المنظمة أو أعضائها وفقا للميثاق .

٣- الجزاء المنصوص عليه في المادة ١٩ ذو طبيعة مزدوجة فهو إجباري واختياري في نفس الوقت ، حيث يوصي النص في شقه الأول أن توقيع هذا الجزاء يتم بقوة القانون وبصورة تلقائية دون حاجة لإصدار قرار من الجمعية العامة ، أما الشق الثاني من النص فيمنح الجمعية العامة سلطة تقديرية في أن توقف العمل بهذا الجزاء ، وتسمح للعضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم السداد ناشئ عن أسباب خارجة عن إرادته ، وهو ما يضفي عليه الصفة الاختيارية .

٤- يزول أثر هذا الجزاء مباشرة عند زوال سببه ، فبمجرد سداد العضو الموقوف للاشتراكات المالية المتأخرة عليه للهيئة ، يعود إليه حقه في التصويت في الجمعية العامة مرة أخرى .

٥- يشترط لتوقيع هذا الجزاء أن يكون المتأخر سداده مساويا لقيمة الاشتراكات المالية المستحقة على العضو في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها .

ولقد حدث خلاف حاد حول تفسير المقصود بعبارة "الاشتراكات المالية" الواردة في النص ، وذلك عندما رفض كل من الاتحاد السوفيتي السابق وفرنسا وبلجيكا المشاركة في نفقات قوات الطوارئ الدولية التي أنشأتها الجمعية العامة في كل من الشرق الأوسط سنة ١٩٥٦ والكونغو سنة

١٩٦١ ، حيث ذهبت هذه الدول إلى أن هذه النفقات لا تندرج تحت بند الاشتراكات المالية ، وترى أن هذه الأخيرة يقصد بها النفقات العادية والإدارية وحدها ، والتي نص عليها الميثاق في المادة ٢/١٧ [١] .

وإزاء هذا الخلاف طلبت الجمعية العامة في ٢٠ ديسمبر ١٩٦١ رأي محكمة العدل الدولية حول المقصود بالاشتراكات المالية ، وما إذا كانت نفقات قوات الطوارئ الدولية تعد من قبيل نفقات الهيئة ومن ثم يجوز توزيعها على الدول الأعضاء طبقا لنص المادة ٢/١٧ .

وقد أصدرت محكمة العدل الدولية رأيا استشارياً في ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ ، انتهت فيه إلى تقرير عدم وجود أي فارق من الناحية القانونية بين النفقات العادية والإدارية لهيئة الأمم المتحدة وبين نفقات قوات الطوارئ الدولية ، فكلاهما يندرج تحت بند "نفقات الهيئة" الواردة في المادة ٢/١٧ من الميثاق . ولذلك فإنه يقع على الأعضاء واجب الوفاء بهذه النفقات بنوعيها .

ورغم صدور هذه الفتوى من محكمة العدل الدولية إلا أن الاتحاد السوفيتي السابق أصر على موقفه ورفض الوفاء بحصته في نفقات قوات الطوارئ الدولية المنشأة بقرار من الجمعية العامة ، وارتفعت أصوات تطالب بحرمانه من حق التصويت في الجمعية العامة وفقا للمادة ١٩ من الميثاق ، وشهدت الدورة التاسعة عشر للجمعية العامة عام ١٩٦٤ أزمة حادة انتهت ، بعد جهود مضنية بذلت فيها المساعي من مختلف الأطراف ، بتعهد

---

(١) تنص الفقرة الثانية من المادة السابعة عشرة على أن "يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة " .

الاتحاد السوفيتي السابق بالمساهمة في حل الأزمة المالية التي كانت تمر بها الأمم المتحدة آنذاك .

المطلب الثاني
وقف مباشرة حقوق العضوية ومزاياها

تنص الماد الخامسة من الميثاق على أنه " يجوز للجمعية العامة أن توقف أي عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا ".

فبينما يواجه نص المادة ١٩ حالة إخلال العضو بالتزاماته المالية بالحرمان من التصويت في الجمعية العامة ، يواجه نص المادة الخامسة إخلال العضو بأحد الالتزامات الجوهرية وارتكابه عملا خطيرا يؤدى إلى تهديد السلم والأمن الدوليين بجزاء أشد ، وهو حرمانه من التمتع بحقوق العضوية ومزاياها طوال فترة الإيقاف . ويخضع نص المادة ٥ للأحكام الآتية :

١- حرمان العضو من مباشرة حقوق العضوية هو نوع من الإيقاف الشامل أو الكلي ، إذ لا يقتصر على فرع واحد أو أكثر من فروع الأمم المتحدة ، بل يمتد ليشمل جميع أجهزة الهيئة إذا كان العضو يتمتع بعضويتها بصفة مؤقتة أو دائمة [١] . كما أنه لا يقتصر على الحرمان من حق

---

(١) يرى غالبية الفقهاء أن قرار الإيقاف لا ينسحب على محكمة العدل الدولية ، رغم أنها الفرع القضائي للأمم المتحدة ، وذلك لأن عضوية الدول في النظام الأساسي =

التصويت فقط ، بل يمتد ليشمل الحرمان من المزايا والحقوق الأخرى التي تترتب على العضوية ، مثل الاشتراك في المناقشات أو الترشيح لأحد الأجهزة أو تمثيلها ، إلا أنه يبقى ملتزما بواجبات العضوية .

٢- يشترط لتطبيق عقوبة الإيقاف عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضد العضو عملا من أعمال المنع أو القمع وفقا للفصل السابع من الميثاق ، وهى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان . وعلى ذلك فلا يجوز توقيع هذه العقوبة في أحوال أخرى ، كما إذا رفض عضو دفع حصته في نفقات الهيئة ، أو إذا أخل العضو بالتزام لا يهدد السلم والأمن الدوليين .

٣- يصدر قرار الإيقاف من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين ، باعتباره من المسائل الهامة ، بناء على توصية من مجلس الأمن تصدر بموافقة تسعة من أعضائه منهم الدول الخمس دائمة العضوية مجتمعة . ولهذا فلا يتصور صدور قرار الإيقاف ضد إحدى هذه الدول الخمس .

٤- يصدر قرار الإيقاف من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن لمدة غير محددة . ولمجلس الأمن وحده ، دون الرجوع إلى

= للمحكمة مستقلة عن عضوية الهيئة العالمية نفسها ، إذ أنه لا تطابق بين العضويتين . وفضلا عن ذلك فليس من المناسب أن تكون دولة عضو في الأمم المتحدة ، صدر ضدها قرار الإيقاف ، في مركز أسوأ من مركز دولة غير عضو أصلا في الأمم المتحدة ، وتم قبولها عضوا في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية .

أنظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٤٠ ؛ د. مصطفى سيد عبد الرحمن ، التنظيم الدولي ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ص ٣١٩.

الجمعية العامة ، أن يرد للعضو الموقوف حق مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، وذلك عند زوال الأسباب التي أدت إلى اتخاذ أعمال المنع أو القمع ؛ وعلى ذلك فإذا كان قرار الإيقاف يصدر عن الجهازين معا - الجمعية العامة ومجلس الأمن - فإن رفع الإيقاف يصدره جهاز واحد هو مجلس الأمن .

ولعل الهدف من ذلك هو التسهيل والسرعة في إجراءات عودة العضو الموقوف إلى ممارسة حقوق العضوية ومزاياها . وكما تعتبر كل من توصية مجلس الأمن وقرار الجمعية العامة بالإيقاف من المسائل الهامة ، فإن قرار مجلس الأمن برفع الإيقاف يعتبر كذلك ؛ ولذا يلزم موافقة تسعة أعضاء من بينهم الخمس الدائمين .

ويلاحظ أن إجراءات الوقف لم تتخذ ضد أية دولة حتى الآن .

المبحث الثالث

انتهاء عضوية الأمم المتحدة

إذا كان إيقاف العضوية يتمثل في حرمان العضو من مباشرة حق أو أكثر من حقوقه ، وفقا لحالة الإيقاف ، دون أن يؤثر ذلك على استمرار العضوية في المنظمة ، فإن انتهاء العضوية يؤدى إلى فصم العلاقة بين العضو والمنظمة الدولية . وتتعدد حالات انتهاء عضوية الأمم المتحدة : فيمكن توقيع جزاء الفصل من العضوية إذا أمعن العضو في انتهاك مبادئ الميثاق . ولما كانت العضوية في الأمم المتحدة اختيارية وليست إجبارية فهل يجوز للأعضاء الانسحاب منها ؟ . وهل يمكن ترك العضوية لعدم قبول

تعديل أدخل على الميثاق . وأخيرا ، ولما كانت الأمم المتحدة منظمة حكومية قامت بين الدول ، فتنتهي عضويتها بزوال وصف الدولة عن العضو . وسوف نعرض لهذه الحالات في المطالب الأربعة الآتية :

المطلب الأول

الفصل من العضوية

تنص المادة السادسة من الميثاق على أنه "إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادئ الميثاق ، جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن" .

ومقتضى هذا النص أنه يجوز للجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن أن توقع عقوبة الفصل من المنظمة على عضو الأمم المتحدة الذي يصر على انتهاك مبادئ الميثاق بصورة متكررة تجعل من العسير على الهيئة أن تستمر في التعاون معه ، ويعتبر الفصل من العضوية أشد أنواع الجزاءات غير العسكرية التي يمكن للمنظمة توقيعها على أعضائها .

وحول إدراج عقوبة الفصل من العضوية في الميثاق ثار اعتراض بعض الوفود ودارت حوله الكثير من المناقشات في مؤتمر سان فرانسسكو ، بحجة أن العضو المفصول سوف يتحلل نهائيا من الالتزام بأهداف ومبادئ الأمم المتحدة ، غير أن الرأي استقر في النهاية على الإبقاء عليه نظراً لأهميته كجزاء فعال .

وتطبيق عقوبة الفصل الواردة في المادة السادسة تحكمه القواعد الآتية :

١- أن تكون الدولة العضو قد أمعنت في انتهاك مبادئ الميثاق . والمقصود بالإمعان هو التعمد والتكرار مع سوء النية ؛ وعلى ذلك

فالمخالفات غير المقصودة أو العرضية أو البسيطة لا تستوجب توقيع هـذا الجزاء . أما انتهاك مبادئ الميثاق فيقصد بها خرق أحكامه الأساسية الواردة في المادة الثانية منه ، والتي عرضنا لها في الفصل السابق ؛ وعلى ذلك إذا ارتكبت الدولة مخالفة جسيمة لمبادئ الميثاق عن قصد ، واستمرت في ذلك رغم تحذير الهيئة لها ، أصبح تطبيق نص المادة السادسة واجبا .

٢- يصدر قرار الفصل بنفس القواعد والإجراءات التي يـصدر بهـا قرار الإيقاف طبقا للمادة الخامسة المتعلقة بالإيقاف الشامل . حيث يـشترط صدور قرار من الجمعية العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ، بناء على توصية من مجلس الأمن تصدر بأغلبية تسعة مـن أعضائه من بينهم الدول الخمس الكبرى دائمة العضوية .

٣- يترتب على قرار الفصل إنهاء العلاقة نهائيا بين الدولة العـضو والمنظمة ، ومن ثم عدم اشتراكها في جميع أوجه نـشاطاتها ، وبالجملـة انتهاء مزايا وحقوق العضوية . كما يؤدى قرار الفصل إلى عـدم تحملهـا مستقبلا بالتزامات الأمم المتحدة ، ومع ذلك تظل الدولة المفصولة متحملـة بالتزاماتها المالية السابقة على قرار الفصل ، كما تلتزم بالسير وفق مبـادئ الهيئة بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين ، أسوة بالـدول غير الأعضاء ، تطبيقا لنص الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق .

كما يمكن للدولة المفصولة أن تظل متمتعة بعضوية النظـام الأساسـي لمحكمة العدل الدولية ، وذلك لعدم التطابق بين العضويتين كما رأينا .

وأخيرا لم تعط المادة السادسة ، على خلاف المادة الخامسة من الميثـاق والمتعلقة بإيقاف العضوية ، لمجلس الأمن سلطة إصدار قرار بإعادة الدولـة

المفصولة إلى عضوية الأمم المتحدة ، كما لم يتضمن الميثاق الإشارة إلى مسألة العودة إلى عضوية الأمم المتحدة ، ولذلك فإنه يمكن لهذه الدولة أن تستعيد عضويتها بإجراءات انضمام جديدة ، شأنها في ذلك شأن أية دولة غير عضو في الهيئة ، وذلك عند زوال أسباب الفصل وتوافر الشروط التي نصت عليها المادة الرابعة للانضمام لعضوية الأمم المتحدة .

المطلب الثاني

الانسحاب من العضوية

تجيز معظم المنظمات الدولية الانسحاب منها إذا وجدت الدولة العضو أنه من العسير عليها الاستمرار في التعاون مع المنظمة بسبب ظروف الدولة ذاتها أو بسبب الالتزامات التي يفرضها الميثاق . وقد أجازت المادة ٣/١ من عهد عصبة الأمم الانسحاب منها فنصت على أنه "يجوز لأي عضو في العصبة أن ينسحب منها بعد سنتين من تقديم طلب بذلك ، بشرط أن يكون قد نفذ جميع التزاماته الدولية ، وجميع التزاماته وفقا لهذا العهد في وقت الانسحاب " . وقد بلغ عدد الدول التي انسحبت من العصبة استنادا لهذا النص ست عشرة دولة .

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد جاء خلوا من أي نص يعالج مسألة انسحاب الأعضاء من المنظمة ، الأمر الذي فتح باب الاجتهاد حول ما إذا كان من الجائز للدول الأعضاء الانسحاب من المنظمة من عدمه ؟ . وكان هذا الموضوع قد أثير أثناء إعداد الميثاق ، وانتهى رأي اللجنة الفنية لمؤتمر

سان فرانسسكو إلى عدم تضمين الميثاق نصا يتعلق بإمكانية الانسحاب . وإزاء غياب النصوص اختلف الفقه حول إمكانية الانسحاب من عدمه :

فذهب فريق من الفقهاء إلى عدم جواز الانسحاب من الأمم المتحدة ، باعتبار أن الميثاق معاهدة جماعية غير محدودة الأجل ، لا يجوز لأي من أطرافها ، وفقا لقواعد قانون المعاهدات ، حق فسخها بإرادة منفردة ، خاصة وأن الانسحاب يتعارض مع أهم صفتين من صفات الهيئة ، وهما العالمية والاستمرار . كما أنه ليس من المرغوب فيه أن يُسمح للدول بالانسحاب من الهيئة التي جاءت بنظام أمن جماعي دائم ، من أهم دعائم نجاحه اشتراك أكبر عدد ممكن من الدول في تحقيقه .

ويعطي فريق آخر للدول الحق في الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة ، باعتبار أن ذلك نتيجة لمبدأ السيادة ، وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو ضمنا ، وعلى أساس أنه لا يمكن إجبار عضو على الاستمرار في التعاون داخل منظمة لم يعد يؤمن بها ، هذا فضلا عن أنه لما كانت العضوية في الأمم المتحدة اختيارية وليست إجبارية ، فمن البديهي أن يكون لكل عضو حرية تركها اختيارا .

واتجه فريق ثالث إلى أن القواعد القانونية للتفسير لا تقبل أيا من الرأيين السابقين على إطلاقه ، فليس معنى أن العضوية الاختيارية بالمنظمة الدولية ، تعني بالضرورة ، وبغض النظر عن النصوص أو أعمالها التحضيرية أو أهداف المنظمة ، أن يكون الاستمرار في الهيئة أمرا اختياريا أيضا . كما أنه لا يمكن أن يكون أحد البواعث على قيام المنظمة الدولية هو السند الوحيد لتقرير حكم معين ، خاصة إذا كان هناك من الأعمال

التحضيرية للنصوص ما يؤدى إلى نتيجة مخالفة ، ذلك أن حق الانسحاب قد أثار نقاشا طويلا في مؤتمر سان فرانسسكو ، تناول وجهات نظر مختلفة ، انتهت بتقرير من اللجنة الفنية للمؤتمر مقتضاه أنه لا ينبغي أن يتضمن الميثاق نصا يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يحرمه ، إلا أنه "إذا أحست دولة من الدول في ظروف استثنائية أنه لا مناص لها من الانسحاب ، وإلقاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الأعضاء الآخرين ، فليس مما يدخل في أغراض الهيئة أن تُرغم مثل هذه الدولة على الاستمرار في هذا التعاون داخل الهيئة " [١] . ولذلك يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن الأعمال التحضيرية للميثاق تفصح في وضوح عن أن اتجاه مؤسسيه كان ينصرف إلى أن تكون القاعدة هي عدم جواز الانسحاب من الهيئة ، وأن يكون الاستثناء جواز ذلك في ظروف معينة ، وبمعنى آخر ، فإن الانسحاب ليس حقا مطلقا بل رخصة استثنائية لا يجوز استخدامها إلا في أضيق الحدود .

ولم يعرف تاريخ الأمم المتحدة إلا حالة انسحاب واحدة ، حين أعلنت إندونيسيا في ٢٠ يناير ١٩٦٥ انسحابها من الهيئة العالمية احتجاجا على انتخاب ماليزيا لعضوية مجلس الأمن رغم الخلافات الإقليمية التي كانت قائمة بين الدولتين ، مما كان يشكل في نظر حكومة إندونيسيا "إهانة لها من قبل الأمم المتحدة" . وقد عادت إندونيسيا إلى الأمم المتحدة اعتبارا من ٢٨ سبتمبر ١٩٦٦ . وقد حرصت الأمم المتحدة ، وهى تسمح لإندونيسيا بالعودة

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧ ؛ د. أحمد محمد رفعت ، المرجع السابق ، ص ٣١٥ ؛ د. مصطفى سيد عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص ٣٢٢ .

إليها ، على عدم إقرار عملية الانسحاب ، ولذلك لم تعتبر هذه العودة انضماما جديدا يلزمه توافر شروط الانضمام الواردة في المادة الرابعة من الميثاق ، وإنما اعتبرتها استعادة لمقعدها ، وأن فترة الانقطاع عن المنظمة كانت مجرد حالة "وقف تعاون" "أو" مقاطعة للجلسات " .

وهذا المسلك من جانب الأمم المتحدة يتفق مع أنصار الرأي الثالث الذي يقيد بشدة حق الدول في الانسحاب من المنظمة .

المطلب الثالث

ترك العضوية لعدم قبول تعديل أدخل على الميثاق

نصت المادة ١٠٨ من الميثاق على أن "التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق تسري على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقا للأوضاع الدستورية لكل دولة " . كما تقضي المادة ٢/١٠٩ من الميثاق بأن كل تغيير في هذا الميثاق أوصى به المؤتمر [1] بأغلبية ثلثي أعضائه يسرى إذا صدق عليه ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن وفقا لأوضاعهم الدستورية .

وطبقا لهذين النصين فإن التعديلات التي يُقترح إدخالها على الميثاق وتقررها الأغلبية المطلوبة في الجمعية العامة طبقا لأوضاعها الدستورية ، تصبح ملزمة وسارية المفعول في مواجهة الدول التي لم توافق عليها . وهذه

---

(١) أي المؤتمر العام للأمم المتحدة لإعادة النظر في الميثاق والمنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة ١٠٩ .

التعديلات قد تؤدى إلى تغيير حقوق والتزامات الدول الأعضاء بما فيها تلك التي رفضتها . فهل تُجبر هذه الأخيرة على قبول هذه التعديلات رغما عنها ؟ ، أم يُسمح لها بترك المنظمة وانتهاء عضويتها فيها .

ورغم أن مواثيق معظم المنظمات الدولية تتضمن نصوصا تتعلق بإجراءات تعديلها ، إلا أن القليل منها يتعرض بشكل صريح لموقف الدولة التي لا تُقر هذه التعديلات . ولا تثور المشكلة في الحالات التي يكون فيها التعديل غير ملزم لمن لم يقبله أو لم يصدق عليه . أما في الحالة التي يكون فيها التعديل ملزما لمن لم يقبله أو لم يصدق عليه فهنا تثور المشكلة .

وأمام عدم صراحة نصوص الميثاق في هذا الشأن ، ذهب البعض إلى أن عدم قبول العضو للتعديل المقترح يعد سببا ومبررا كافيا يُسوغ له أن يترك المنظمة ويُنهي عضويته فيها ، وهذا ما أشار إليه تقرير لجنة الصياغة في مؤتمر سان فرانسسكو عند تناوله لبعض الظروف الاستثنائية التي تُسوغ انسحاب الدولة العضو من الهيئة ، وأهمها أن يتم تعديل بعض أحكام الميثاق دون موافقة بعض الدول ، فيكون من حقها الانسحاب من الهيئة ، أو إذا تمت الموافقة على التعديل دون أن يدخل حيز التنفيذ بسبب عدم توافر العدد الكافي من التصديقات ، فيكون من حق الدول التي وافقت وصدقت على التعديل أن تنسحب من الهيئة [1] .

وانتهاء العضوية في الأمم المتحدة لعدم قبول الدولة العضو لتعديل أُدخل على الميثاق وأقرته الأغلبية المطلوب توافرها في الجمعية العامة ، يبرره أمران :

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧ ؛ د. أحمد محمد رفعت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٠ .

الأول : الرغبة في تحقيق الصالح العام للأمم المتحدة كهيئة مستقلة ومتميزة عن الدول الأعضاء ، فقد تقتضي ظروفها إعادة النظر في الميثاق أو إجراء تعديل في بعض نصوصه من أجل تحقيق مرونة الأداء وفاعليته .

الثاني : أن الميثاق لم يعط للدول حق التحفظ على أحكامه واستلزم ضرورة قبول الدول الأعضاء لأحكامه برمتها . ولما كان أي تعديل على الميثاق يصبح جزءا لا يتجزأ منه ، فإنه يصبح لزاما على الدول الأعضاء جميعا أن تلتزم بأحكام الميثاق كلها بما فيها التي تم تعديلها ، وإما السماح لها بترك المنظمة .

ويثور التساؤل عن موقف الدولة التي لم توافق على التعديل وترى أنه يستحيل عليها قبوله ، وفى نفس الوقت تتمسك بعضويتها في المنظمة وترفض تركها مع استمرارها في موقفها الرافض للتعديل . ونظراً لأن الميثاق لم يتضمن نصا يواجه هذه المشكلة ، فهل يجوز تطبيق نص المادة السادسة من الميثاق التي تجيز فصل العضو إذا أمعن في انتهاك مبادئ الميثاق ؟ .

نعتقد أنه لا يجوز تطبيق أحكام المادة السادسة على هذه الحالة إلا إذا توافرت الشروط المنصوص عليها فيها ، وهى الإمعان في انتهاك مبادئ الميثاق ، وهو مالا يتحقق إلا إذا كان عدم قبول التعديلات المقترحة يترتب عليه إمعان العضو الرافض لها في انتهاك مبادئ الميثاق .

وأخيرا ، فمن المسلم به أن ترك الدولة لعضوية الأمم المتحدة لعدم قبولها تعديلا أقرته الأغلبية المطلوبة ، لا يؤثر على التزامها بالوفاء بجميع تعهداتها السابقة المترتبة على ثبوت العضوية مادامت قد نشأت قبل إخطارها

للهيئة بعزمها على التخلي عن عضويتها . كما أن ترك الدولة لعضوية الأمم المتحدة بسبب هذه التعديلات لا يجعلها تتحلل نهائيا من أحكام الميثاق ، وإنما تصبح مثلها مثل الدول غير الأعضاء التي تسير على هدى مبادئ الأمم المتحدة بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين ، وذلك تطبيقاً لنص المادة ٦/٢ من الميثاق . كما لا يترتب على ترك عضوية الأمم المتحدة انتهاء عضوية النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لعدم التطابق بين العضويتين كما رأينا .

المطلب الرابع

انتهاء العضوية لفقدان العضو وصف الدولة

رأينا أن العضوية في الأمم المتحدة مقصورة على الدول ، فتمتع الوحدة طالبة الانضمام لعضوية الهيئة العالمية بوصف الدولة هو أول الشروط الموضوعية المنصوص عليها في المادة الرابعة من الميثاق لقبول العضوية . ولما كانت شروط العضوية هي شروط ابتداء وشروط استمرار ، فإن فقدان العضو لهذا الوصف القانوني يؤدي إلى زوال شرط أساسي من شروط استمرار العضوية ، مما يستتبع بالضرورة انتهاء عضويته . فكما تنتهي العضوية بالفصل أو الانسحاب أو الترك لعدم قبول تعديل أدخل علي الميثاق ، تنتهي كذلك بفقد العضو لوصف الدولة .

وتثور مشكلة انتهاء العضوية بفقدان العضو لوصف الدولة في الأحوال التي تنشأ فيها دولة جديدة على أثر فناء دولة أو عدة دول كانت أعضاء فى الأمم المتحدة ، أو انفصال جزء من إقليم دولة عضو وتكوينه لدولة مستقلة جديدة ، وهو ما يعرف في الفقه تحت اصطلاح " توارث العضوية " .

ورغم عدم وجود نص في ميثاق الأمم المتحدة يعالج مشكلة أثر الميراث الدولي على العضوية فيها ، فإن العمل في الأمم المتحدة يميل إلى ضـرورة بحث كل حالة على حدة . ونعرض لبعض الحالات التي أثيرت فيها مـشكلة توارث العضوية في الأمم المتحدة :

١- من حالات الانفصال :

في ١٥ أغسطس ١٩٤٧ ، وعلى أثر انفصال إقليم باكستان عن دولـة الهند وتكوينها لدولة جديدة مستقلة ، طالبت الحكومة الباكـستانية بـضرورة منحها عضوية الأمم المتحدة بصورة تلقائية ، وفى حالة استحالة ذلك قانونا ، قبول انضمامها كعضو جديد في الهيئة . ولقد تقدمت الـسكرتارية العامـة بتقرير في هذا الموضوع اقترحت فيه احتفاظ دولة الهنـد بعـضوية الأمـم المتحدة ، وأنه على باكستان أن تتبع إجراءات الانضمام لعضوية المنظمـة التي نصت عليها المادة الرابعة من الميثاق ، وذلك باعتبارها دولة جديدة .

وقد أثار مندوب الأرجنتين عند مناقشة انضمام عضوية باكستان مسألة احتفاظ الهند بعضويتها ، وذهب إلى أن الهند وباكستان يجب النظر إليهمـا باعتبارهما دولتين جديدتين ، وهو ما يعني أنه يتعين على كل منهما التقـدم بطلب جديد للعضوية . إلا أنه تم حل المشكلة على نحـو واقعـي ، فـأبقي على عضوية الهند في الهيئة ، وتقدمت باكستان بطلب العضوية مباشرة إلى مجلس الأمن ، خلافا للقواعد العامة التي تقضي بتقديمه للأمين العام ، وذلك تبسيطا للإجراءات وتحقيقا لسرعة حل المشكلة . وبناء علـى ذلـك قبلـت عضوية باكستان في ١٧ أغسطس ١٩٤٧.

وفى ٢٦ سبتمبر طلب رئيس الجمعية العامة من اللجنة القانونية للأمم المتحدة بحث مسألة توارث العضوية ، وإبداء الرأي في القواعد القانونية الواجب اتباعها في حالة انفصال إقليم عن دولة عضو في الأمم المتحدة ونشوء دولة جديدة . وفى ١١ أكتوبر ١٩٤٧ قدمت اللجنة تقريرا خلُصت فيه إلى عدم الأخذ بقواعد محددة في مثل هذه الحالات ، بل ضرورة بحث كل حالة على حدة ، واقترحت اللجنة ، كمبدأ عام ، عدم فقد عضو الأمم المتحدة لعضويته نتيجة للتغيرات الإقليمية أو الدستورية التي تطرأ على دولته ، وإنما يتم ذلك فقط في الحالات التي يتعلق فيها الأمر بتغيير يطرأ على شخصيتها القانونية .

ولقد التزمت الأمم المتحدة باقتراحات اللجنة القانونية واتبعت نفس الحل في المواقف المماثلة التي عرضت عليها بعد ذلك ، ومنها انفصال موريتانيا عن المغرب وبنجلاديش عن باكستان .

ومن حالات الانفصال أيضا ، أنه في عام ١٩٩١ تفكك الاتحاد السوفيتي السابق ، الذي كان عضوا دائما في مجلس الأمن منذ إنشاء الأمم المتحدة ، إلى إحدى عشرة دولة جديدة ، وفي رسالة مؤرخة في ٢٤ ديسمبر ١٩٩١ ، أبلغ بوريس يلتسين ، رئيس الاتحاد الروسي آنذاك ، الأمين العام أن الاتحاد الروسي سيواصل ، بتأييد من الإحدى عشرة دولة الجديدة الأعضاء في رابطة الدول المستقلة ، عضوية الاتحاد السوفياتي في مجلس الأمن وسائر هيئات الأمم المتحدة ؛ وعلى ذلك حصلت هذه الدول الجديدة على عضوية جديدة في الأمم المتحدة ، واحتفظ الاتحاد الروسي بالمقعد الدائم في مجلس الأمن .

٢- ومن حالات الاندماج :

في عام ١٩٥٨ اتحدت مصر وسوريا وكونتا دولة واحدة هي الجمهورية العربية المتحدة ، وواجهت الأمم المتحدة حالة جديدة من حالات توارث العضوية . حيث كانت كل من مصر وسوريا من الدول المؤسسة للأمم المتحدة وتحتل كل منهما مقعدا مستقلا فيها ، ثم أدى اتحادهما إلى فناء الشخصية القانونية لكل منهما ونشوء شخص قانوني جديد ، هو الجمهورية العربية المتحدة .

وكان الحل الذي اتبعته الأمم المتحدة إزاء هذا الموقف هو أن أجازت للدولة الجديدة أن ترث عضوية الدولتين القديمتين في المنظمة على أن تحتل مقعدا واحدا فقط . وبذلك انتهت إحدى العضويتين نتيجة لاندماج الدولتين في دولة واحدة .

وأخيرا تلعب الاعتبارات السياسية دورا كبيرا في توجيه مسلك الأمم المتحدة في هذا المجال ، كما تساعد الرغبة في تبسيط الإجراءات على تسهيل حل المشاكل الناتجة عن اندماج أكثر من دولة في دولة واحدة أو تفكك دولة واحدة إلى عدة دول [١].

---

(١) د. أحمد محمد رفعت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٤ وما بعدها .

الفصل الخامس

أجهزة الأمم المتحدة

رأينا أن الأمم المتحدة نشأت لتحقيق الأهداف المنصوص عليهـا فـي الميثاق ، وحتى تستطيع المنظمة الدولية تحقيق الأهداف التي أنـشئت مـن أجلها ، يلزم أن تُنشئ من الأجهزة أو الفروع الرئيسية أو الثانوية ما يناط به تحقيق هذه الأهداف . ولقد ورد النص بشأن فروع الأمم المتحدة فى المـادة السابعة من الميثاق التي تقرر أن :

١- تنشأ الهيئات الآتية فروعا رئيسية للأمم المتحدة : جمعية عامـة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادي واجتماعي ، مجلس وصاية ، محكمـة عـدل دولية ، أمانة .

٢- يجوز أن ينشأ وفقا لأحكام هذا الميثاق ما يُرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى " .

وعلي ذلك فإنه لا يجوز إنشاء فروعا أو أجهزة رئيسية غير المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة السابعة ، أما الفروع أو الأجهزة الثانويـة فتشمل كافة الفروع الأخرى التي يجوز لكل جهاز رئيسي إنـشاؤها طبقـا لأحكام الميثاق ؛ ولذلك تتميز الفروع الثانوية للأمم المتحدة ولأيـة منظمـة دولية بالآتي :

١- إن إنشاء هذه الفروع هو أمر اختياري متروك للـسلطة التقديريـة للفرع الرئيسي الذي يملك حق إنشائها ، وهو ينشئها إذا كان ذلك ضـروريا

للقيام بنشاطه .

٢- يكون إنشاء هذه الفروع بواسطة أو تحت إشراف فرع رئيسي من فروع المنظمة ، وكذلك يكون له أيضا حق إنهائها أو حلها .

٣- يحدد قرار إنشاء الفرع الثانوي هيكله التنظيمي والقواعد التي تحكم نشاطه وسلطاته ، وهذه القواعد يجب أن تتناسب مع سلطات ونشاطات الفرع الرئيسي الذي أنشأه .

وسوف نعرض فى المباحث الستة التالية للأجهزة أو الفروع الرئيسية للأمم المتحدة ، وسلطة كل منها في إنشاء الأجهزة الثانوية .

المبحث الأول

الجمعية العامة

L'Assemblée Générale - General Assembly

تحتل الجمعية العامة للأمم المتحدة مكانة هامة باعتبارها الفرع الرئيسي العام الذي يضم كل الدول الأعضاء في المنظمة ، حيث أنها بذلك تعبر عن رأي الجماعة الدولية ؛ ولذلك لم يكن غريبا أن يأتي النص عليها في مقدمة الفروع الرئيسية التي حددتها المادة السابعة من الميثاق ، كما كان من الطبيعي أن تقرر المادة ١٥ إلزام باقي الفروع الرئيسية بتقديم تقارير عن أعمالها للجمعية العامة ، دون إلزام هذه الأخيرة بتقديم تقارير عن نشاطها لهذه الفروع . كما أن عجز مجلس الأمن عن إصدار قرارات في بعض الأحوال بسبب إساءة استخدام حق الاعتراض زاد من أهميتها ، حيث يجوز لها في هذه الأحوال نظر بعض الموضوعات التي تدخل أصلا في اختصاص مجلس الأمن .

ولقد وردت الأحكام الخاصة بالجمعية العامة في الفصل الرابع من الميثاق (المواد من ٩ : ٢٢) ، وسوف نعرض لهذه الأحكام من خلال بيان تشكيلها ، واختصاصاتها وسلطاتها ، ونظام عملها ، والتصويت فيها . وذلك في المطالب الأربعة الآتية :

المطلب الأول
تشكيل الجمعية العامة

حددت نصوص الميثاق كيفية تمثيل الدول الأعضاء في الجمعية العامة والفروع الثانوية التي تباشر الاختصاصات الموضوعية والإجرائية والفنية فيها :

أولاً – تمثيل الدول الأعضاء في الجمعية العامة :

نصت المادة ٩ من الميثاق ، على أن :

"١- تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء الأمم المتحدة .

٢- لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين في الجمعية العامة . "

وعلى ذلك فالجمعية العامة هي فرع الأمم المتحدة الوحيد الذي تمثل فيه كل الدول الأعضاء في المنظمة ، وذلك على خلاف الفروع الرئيسية الأخرى التي تأخذ بفكرة العضوية المحدودة . فليس هناك فرع آخر في الأمم المتحدة يشتمل على جميع الدول الأعضاء في المنظمة .

ولقد أخذ الميثاق ، وهو بصدد تنظيمه لأحكام الجمعية العامة ، بالمبدأ الديمقراطي . فلم يقتصر على ضرورة تمثيل كل الدول الأعضاء في

المنظمة في الجمعية العامة ، بل قررت المادة ١/١٨ أن يكون لكل عضو في الأمم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة . فلا تفرقة هنا بين الدول الأعضاء بحسب إمكاناتها المادية أو البشرية أو مساهمتها المالية في المنظمة . وبذلك يسود مبدأ المساواة بين الدول داخل الجمعية العامة ، فكل عضو يتمتع بصوت واحد مساو في القيمة لما يتمتع به أي من الأعضاء الآخرين .

وتأكيداً على تطبيق مبدأ المساواة بين الدول ، فقد ساوى الميثاق بين العدد المسموح به للدول كي يمثلها داخل الجمعية العامة ، حيث نصت المادة ٢/٩ من الميثاق على ألا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين في الجمعية العامة . ومع ذلك فقد جرى العمل على السماح للدولة أن تُضمّن وفدها بعض المندوبين الاحتياطيين الذين يمكن أن يقوموا بعمل المندوبين الأصليين ، كما يمكن أن تتضمن الوفود عددا من المستشارين والخبراء المتخصصين لتزويد المندوبين الأصليين بالمشورة الفنية اللازمة . وهو أمر تجيزه المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

وتلتزم الدول الأعضاء بموافاة الأمين العام بأوراق إعتماد ممثليها الصادرة عن السلطات الداخلية المختصة ، وبأسماء بقية أعضاء وفودها ، وذلك قبل التاريخ المحدد لبدء دورة الجمعية العامة بأسبوع على الأقل .

ثانياً - فروع الجمعية العامة :

نصت المادة ٢٢ من الميثاق على أن "للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها" .

وتطبيقا لهذا النص أنشأت الجمعية العامة مجموعة متنوعة من اللجـان الفرعية ، وهذه اللجان بعضها دائم وبعضها مؤقت .

١- اللجان الدائمة :

أنشأت الجمعية العامة عددا مـن اللجـان الدائمـة بعضـها مختص بالإجراءات ، والبعض الآخر مختص بمسائل ذات طـابع موضـوعي ، والبعض الثالث مختص بمسائل فنية :

أ- اللجان الإجرائية :

وهما لجنتان تختصان بمسائل إجرائية بطبيعتها :

١- اللجنة العامة أو التوجيهية : وتتكون من رئيس الجمعيـة العامـة ، ونوابه الواحد والعشرين ورؤساء اللجان الموضوعية الست . وتختص ببحث جدول الأعمال ، واقتراح ما ترى إدراجه فيـه أو حذفـه منـه ، واقتـراح الموضوعات التي تحال إلى كل لجنة من اللجان الموضـوعية ، وصـياغة قرارات وتوصيات الجمعية العامة ، وهي تتولى بصفة عامة توجيه أعمـال الجمعية العامة وتنسيقها .

٢- لجنة وثائق التفويض والاعتماد : وتتكون مـن تـسعة أعـضاء ، تنتخبهم الجمعية العامة في بداية كل دور انعقاد . وتخـتص بفحـص أوراق اعتماد ممثلي الدول في المنظمة ، وتقدم عن ذلك تقريراً للجمعية العامة .

ب- اللجان الموضوعية :

وهي ست لجان تهتم بالموضوعات المتعلقة بأهداف الأمم المتحدة :

١- لجنة نزع السلاح والأمن الدولي : وتختص بشئون الأمن والسياسة ونزع السلاح .

٢- اللجنة الاقتصادية والمالية : وتختص بالموضوعات الاقتصادية والمالية التي تدرج في جدول أعمال الجمعية العامة .

٣- اللجنة الاجتماعية والإنسانية والثقافية : وتختص بالموضوعات الاجتماعية والثقافية والإنسانية .

٤- لجنة المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار : وتختص بشئون الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم المشمولة بالوصاية .

٥- لجنة الإدارة والميزانية : وتختص بالميزانية وشئون الموظفين .

٦- اللجنة القانونية : وتختص بالمسائل القانونية ، وتسجيل المعاهدات ، وما يتعلق بمحكمة العدل الدولية ، وامتيازات المنظمة .

جـ - اللجان الفنية :

أنشأت الجمعية العامة عددا من اللجان الدائمة تتولى إبداء الرأي للجمعية فى موضوعات فنية متخصصة ، ويتم اختيار أعضائها على أساس شخصي مرجعه الكفاءة الخاصة والخبرة الذاتية ، وليس بصفتهم ممثلين عن دولهم . وهذه اللجان هي :

١- اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والإدارة : وتتكون من اثني عشر عضوا من جنسيات مختلفة .

٢- لجنة الاشتراكات ، وتتكون من عشرة أعضاء .

٣- لجنة القانون الدولي : وتتكون من ٣٤ عضوا من ذوي الكفاءات الممتازة فى القانون الدولي [1] ، تختارهم الجمعية العامة من بين مرشحي

---

(١) تكونت هذه اللجنة من ١٥ عضواً عند إنشائها عام ١٩٤٧ ، ثم زيد هذا العدد إلى ٢١ عضواً عام ١٩٥٦ ، ثم إلى ٢٥ عضواً عام ١٩٦١ ، ثم إلى ٣٤ عضواً عام ١٩٨١.

الدول الأعضاء ، بشرط ألا يكون لأية دولة أكثر من عضو واحد ، كما تراعي الجمعية العامة في اختيار أعضاء هذه اللجنة التوزيع الجغرافي العادل وتمثيل المدنيات المختلفة . وتختص هذه اللجنة بتدوين قواعد القانون الدولي ، والعمل على إنمائها وتطويرها . ولقد انتهت هذه اللجنة بالفعل من إنجاز مشروعات العديد من المعاهدات الدولية (١) .

٤- المحكمة الإدارية للأمم المتحدة : أنشئت هذه المحكمة بقرار من الجمعية العامة فى ٢٤ نوفمبر ١٩٤٩ ، وباشرت عملها اعتبارا من أول يناير ١٩٥٠ ، وتختص بالنظر في الطعون التي يقدمها موظفو الأمم المتحدة لإلغاء بعض قرارات الهيئة المخالفة لشروط نظام العمل ، أو لطلب التعويض عنها . وأحكام هذه المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن .

ويخضع نظام العمل بهذه المحكمة للقواعد الآتية :

أ- رغم أنها تفصل فى منازعات أفراد إلا أنها محكمة دولية .

ب- تتكون من سبعة أعضاء من جنسيات مختلفة .

جـ- اختصاصها إلزامي ولكنه محدد وليس عاماً على النحو الوارد في لائحتها .

د- يشمل اختصاصها دعاوى موظفي الهيئة والهيئات المتخصصة المرتبطة بها .

---

(١) من ذلك اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ ، واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام ١٩٦٩ ، واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ .

هـ- تصدر نوعين من الأحكام : أحكام الإلغاء ، تلغي بها القرارات المطعون فيها لمخالفتها لنظام وأحكام الميثاق ، وأحكام التعويض لصالح موظفي الهيئة عن القرارات التي يتعذر إلغاؤها .

٢- اللجان المؤقتة :

إلى جانب اللجان الدائمة التي أنشأتها الجمعية العامة ، يجوز لهذه الجمعية أن تُنشئ لجانا لا تتصف بصفة الدوام وإنما ترتبط وجودا وعدما بالغرض من إنشائها . ولذلك فهي لجان تُنشئها الجمعية العامة لمهمات خاصة ولفترات محددة ، ومن هذه اللجان : لجنة كوريا ، ولجنة البلقان ، واللجنة الاستشارية لجنوب غرب أفريقيا ، ومنها أيضا اللجنة التي عرفت باسم الجمعية الصغيرة .

الجمعية الصغيرة **La Petite Assemblée** :

ولقد تم إنشاء هذه الجمعية في ١٣ نوفمبر ١٩٤٧ لمدة عام ، بناء على اقتراح الولايات المتحدة الأمريكية بإنشاء لجنة مؤقتة تُمثل فيها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بمندوب واحد ، لتعاون الجمعية العامة في القيام بوظائفها ، وتكون موجودة بصفة مستمرة طوال العام . وفي ديسمبر ١٩٤٨ تم تجديدها لمدة عام ، وفي نوفمبر ١٩٤٩ تم تجديدها بدون تحديد أجل لهذا التجديد ، ولقد اعترض الاتحاد السوفيتي السابق على هذه اللجنة وأيده في ذلك ممثلو الدول الاشتراكية ، مما جعل هذه الجمعية تفشل في مهمتها ، حيث لم تنعقد منذ عام ١٩٤٩ حتى الآن .

المطلب الثاني
اختصاصات الجمعية العامة وسلطاتها

نصت المادة العاشرة من الميثاق على أن " للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه . كما أن لها فيما عدا ما نُص عليـه فـي المادة ١٢ أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فـي تلك المسائل والأمور " .

ووفقا لهذا النص تُعتبر الجمعية العامة الفرع الرئيسي المختص بالتداول والمناقشة والتوصية في جميع المسائل التي تدخل في نطاق ميثـاق الأمـم المتحدة ، أو التي تتصل بسلطات أو وظائف أي فرع من فروعها ، وتقـوم كافة فروع الأمم المتحدة بما فيها مجلس الأمن بتقديم تقارير سنوية وخاصة للجمعية العامة كي تنظر فيها .

وعلى ذلك تُعتبر الجمعية العامة صاحبة الاختصاص العام فـي الأمـم المتحدة ، والذي تملك بموجبه مناقشة أية مشكلة دولية تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لها الأجهزة الأخرى للأمم المتحدة . وقد تقرر لها هـذا الاختصاص الشامل باعتبارها الجهاز المعبر عن ضـمير العـالم ، وأكثـر الأجهزة ديمقراطية في تمثيل أعضاء الأمم المتحدة .

وإذا كان المقصود بالاختصاص La Compétence هـو المجـال أو النطاق الذي تمارس فيه الجمعية العامة نشاطها فإن الـسلطة Le Pouvoir هي المكنة أو الوسيلة التي تمارس بها الجمعية اختصاصها ، وعلى ذلك فإذا كان اختصاص الجمعية العامة يمتد ليشمل كافة الشئون السياسية والاقتصادية

والإدارية والاجتماعية ، فإن سلطتها هي التوصيات والقرارات الملزمة بل والبحث والدراسة في كافة هذه المجالات . وهو ما يبين تداخل كل من الاختصاصات والسلطات ؛ ولذلك ندرسهما معا .

وتتمتع الجمعية العامة في سبيل تحقيق اختصاصاتها بالسلطات الآتية :

١- سلطة مناقشة أية مسألة تدخل في إطار الميثاق سواء تعلقت بموضوعات حفظ السلم ، أو بالتعاون الدولي .

٢- سلطة إصدار توصيات للدول الأعضاء ، أو مجلس الأمن أو كليهما فيما يتعلق بالموضوعات التي تدخل فى إطار الميثاق . ولا يستثنى من ذلك سوى القيد الوارد فى المادة ١٢ من الميثاق ، الذى يقرر لمجلس الأمن أولوية فيما يتعلق بسلطة حسم المنازعات الدولية .

٣- سلطة إصدار قرارات ملزمة : ولقد ورد النص على هذه السلطة في مواضع متفرقة من الميثاق ، مثال ذلك : سلطة إقرار الميزانية ، وقبول دول جديدة في الأمم المتحدة ، وتوقيع العقوبات على الدول المخلة بأحكام الميثاق ، واختيار الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن ، واختيار أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وإنشاء الفروع الثانوية .

وبتطبيق هذه السلطات على مختلف المسائل الواردة في الميثاق ، نجد أن مجالات ممارسة السلطة في البند الثالث قد جاءت محددة ، وذلك على عكس مجالات السلطات الواردة في البندين ١ و ٢ . وهذا يعني أن القاعدة العامة فيما يصدر عن الجمعية العامة من قرارات تكون توصيات غير ملزمة

Recommandations ويتوقف تنفيذها على رضا الدول الأعضاء المعنية بها ، والاستثناء هو إصدار قرارات Décisions تتمتع بقوة الإلزام [١] .

وسوف نعرض لصور ممارسة السلطات السابقة فيما يتعلق باختصاصات الجمعية العامة في مجالات : حفظ السلم والأمن الدوليين ، والتعاون الاقتصادي والاجتماعي ، والنهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أو الخاضعة لنظام الوصاية الدولي ، والإدارة الداخلية للهيئة .

أولاً – سلطات الجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين :

رأينا أن حفظ السلم والأمن الدوليين يُعتبر الهدف الأساسي الذي أُنشئت الأمم المتحدة من أجل تحقيقه . وفي سبيل تحقيق هذا الهدف أخذ ميثاق الأمم المتحدة بمبدأ توزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الأمن ، فأعطى للجمعية العامة سلطة المناقشة وإصدار التوصيات ، دون أن يعطيها سلطة إصدار قرارات ملزمة :

١- فللجمعية العامة ، وفقا لنص المادة ١/١١ ، أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح . كما أن لها أن تقدم توصياتها بشأن هذه المبادئ إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن ، أو إلى كليهما . وعلى ذلك يتضح أن للجمعية العامة الحق في مناقشة وبحث الأصول والقواعد العامة لتحقيق التعاون الدولي فى مجالات حفظ السلم والأمن الدوليين .

٢- كما تملك الجمعية العامة ، وفقا لنص المادة ٢/١١ من الميثاق ، في حالة وجود أية مسائل ذات صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين تُرفع إليها

---

(١) د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٥٧ .

بواسطة أحد الأعضاء أو مجلس الأمن أو أية دولة ليست عضوا بالهيئة (وفقا لأحكام المادة ٢/٣٥) ، أن تقدم توصيات بشأن هذه المسائل إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن أو إلى كليهما . وذلك مع مراعاة أنه في حالة وقوع أي نزاع يتطلب القيام بعمل من الإجراءات التي ينص عليها الفصل السابع من الميثاق ، ينبغي عليها إحالة هذا النزاع إلى مجلس الأمن ، باعتباره الجهة الوحيدة المختصة باتخاذ مثل هذه الإجراءات .

ولقد أوردت المادة ١/١٢ من الميثاق قيدا هاما على سلطة الجمعية العامة في مباشرة اختصاصاتها ، مؤداه حرمانها من تقديم أية توصية في شأن أي نزاع أو موقف يباشر مجلس الأمن بصدده الوظائف التي يخولها له الميثاق ، إلا إذا طلب منها مجلس الأمن ذلك . ومقتضى ذلك منح الأولوية لمجلس الأمن .

وتنسيقا للعمل بين الجهازين ، تقضي المادة ٢/١٢ بأن يتولى الأمين العام - بموافقة مجلس الأمن - إخطار الجمعية العامة في كل دور من أدوار انعقادها ، بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، والتي تكون محل بحث أمام مجلس الأمن .

على أنه يجب ملاحظة أن القيد الوارد في المادة ١/١٢ يقتصر على حرمان الجمعية من إصدار التوصيات ، دون أن يمتد إلى حرمانها من حق المناقشة .

٣- للجمعية العامة ، وفقا للمادة ١٤ من الميثاق ، أن توصي باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أي موقف تسوية سلمية ، متى رأت أن هذا الموقف

قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، وذلك مع مراعاة القيد الوارد في المادة ١/١٢ .

٤- تملك الجمعية العامة ، وفقا للمادة ٣/١١ ، أن تُنبه مجلس الأمن إلى الأحوال التي يُحتمل أن تُعرِّض السلم والأمن الدوليين للخطر .

٥- تُنظم الجمعية العامة دراسات وتُقدم توصيات بقصد تشجيع التعاون الدولي في الشئون السياسية وتطوير القانون الدولي ، وذلك وفقا للمادة ١/١٣/أ ، وما من شك في أن هذين الأمرين يعتبران عاملين رئيسيين في حفظ السلام .

تطوير سلطة الجمعية العامة :

إذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد اقتصر على إعطاء الجمعية العامة الحق في أن تنظر وتناقش وتجري الدراسات وتصدر توصيات للمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، ولم يمنحها السلطة اللازمة لفرض هذه التوصيات ، بل حمل مجلس الأمن مسئولية المحافظة على السلم والأمن الدوليين ومنحه السلطة اللازمة لذلك ، إلا أن الجمعية العامة لم تتوقف عند المعنى الحرفي للنصوص ، بل سعت إلى تطوير سلطاتها في هذا المجال ، تفاديا لحالات عجز مجلس الأمن عن تأدية وظائفه بسبب إساءة استخدام حق الاعتراض . لذلك اتجه الرأي داخل الأمم المتحدة إلى تقوية سلطات الجمعية العامة وزيادة اختصاصاتها ، فقامت بإصدار "قرار الاتحاد من أجل السلم" . ومن ناحية أخرى قامت الجمعية العامة بعمليات عسكرية وشبه عسكرية لصيانة السلام .

وسوف نعرض فيما يلي لأحكام كل من قرار الاتحاد من أجل السلم والعمليات العسكرية وشبه العسكرية لصيانة السلام :

أ- قرار الاتحاد من أجل السلم :

(Union Pour Le Maintien de la Paix)

أصدرت الجمعية العامة ، في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ ، بناء على اقتراح من وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية ، نتيجة عجز مجلس الأمن عن الاستمرار في العمليات العسكرية التي بدأها في كوريا بسبب استخدام الاتحاد السوفيتي السابق لحق الاعتراض ، قراراً هاماً في تاريخ الأمم المتحدة (١) ، ينص على أنه "إذا أخفق مجلس الأمن ، بسبب عدم توافر الإجماع بين أعضائه الدائمين ، في القيام بمسئوليته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولي ، في الحالات التي يلوح فيها تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل عدواني ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فوراً لإصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية المناسبة ، بما في ذلك استخدام القوات المسلحة للمحافظة على السلم وإعادته إلى نصابه " .

ولقد تضمن هذا القرار ما يلي :

١- في حالة فشل مجلس الأمن في القيام بمسئولياته في حفظ السلم والأمن الدوليين ، بسبب عدم توافر إجماع الأعضاء الدائمين ، يكون للجمعية العامة ، في حالة وجود إخلال بالسلم والأمن الدوليين ، بحث المسألة بغرض تقديم توصيات للأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية .

---

(١) للمزيد من التفاصيل حول قرار الاتحاد من أجل السلم أنظر : د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٦٢ ؛ د. حامد سلطان ود. عائشة راتب ود. صلاح الدين عامر ، التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ ، ص ١٧٠ .

٢- أوصى القرار الدول الأعضاء بالاحتفاظ بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة ، يمكن استخدامها عند الحاجة ، وفقا للإجراءات الدستورية لكل عضو .

٣- أنشأ القرار لجنة " الإجراءات الجماعية " لكي توصي بالتدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، ومن بينها استعمال القوة المسلحة ، بدلا من لجنة أركان حرب مجلس الأمن ، كما أنشأ القرار لجنة لمراقبة السلم الدولي ، لمراقبة تطور المواقف والمنازعات في الأقاليم المضطربة التي تنذر بتهديد السلم والأمن الدولي .

٤- يمكن دعوة الجمعية العامة إلى دورة استثنائية مستعجلة خلال ٢٤ ساعة للنظر في تطبيق القرار ، وذلك إذا ما تلقى السكرتير العام للأمم المتحدة طلبا بهذا الشأن من مجلس الأمن ، بموافقة تسع دول من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بموافقة أغلبية أعضائها .

ولقد عارض الاتحاد السوفيتي السابق قرار الاتحاد من أجل السلم لما يلي :

١- إن مجلس الأمن هو السلطة المختصة بحفظ السلم والأمن الدوليين وباتخاذ تدابير القمع . واختصاص الجمعية العامة يقتصر على مناقشة المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، فلا تملك الجمعية العامة سلطة اتخاذ قرارات في هذا الموضوع .

٢- يخالف القرار نص المادة ١١ من الميثاق التي توجب على الجمعية العامة أن تحيل إلى مجلس الأمن كل المسائل التي تتطلب القيام بعمل ما .

على أن معارضة الاتحاد السوفيتي السابق لم تفلح في وقف الجمعية العامة عن السير في طريق تدعيم سلطاتها في ميدان المحافظة على السلام ، باعتبار أن هذا الأمر يعتبر ضرورة ملحة للمحافظة على كيان الأمم المتحدة ، ولتمكينها من تحقيق أهدافها والقيام بوظائفها .

ب- قيام الجمعية العامة بعمليات عسكرية وشبه عسكرية لحفظ السلام :

قامت الجمعية العامة باتخاذ عمليات عسكرية أو شبه عسكرية استنادا إلى قرار الاتحاد من أجل السلم وإلى نصوص الميثاق الخاصة بتسوية المنازعات الدولية تسوية سلمية (الفصل السادس) ، ولقد تميزت العمليات التي قامت بها الجمعية العامة للمحافظة على السلام بما يلي :

١ - تمت هذه العمليات بالاتفاق مع الدول التي جرت على أقاليمها .

٢- إن القوات التابعة للجمعية العامة لم تكن مخولة أصلا باستعمال القوة إلا في حالة الدفاع الشرعي .

٣- إن الاشتراك فيها كان له طابع اختياري ، فلم يكن هناك التزام على كافة الدول الأعضاء بتقديم القوات والعتاد لتنفيذ هذه العمليات .

٤- ظهرت صعوبات تتصل بتمويل عمليات حفظ السلام التي تقررها الجمعية العامة ، ولقد ظهرت هذه الصعوبات ابتداء من نوفمبر ١٩٥٦ ، وهو تاريخ إنشاء قوات طوارئ دولية تعمل في الشرق الأوسط . ولقد رأينا امتناع بعض الدول عن دفع حصتها في نفقات هذه العمليات .

ومن أمثلة عمليات المحافظة على السلام التي تمت بموجب قرارات من الجمعية العامة أو تحت إشرافها .

١- تدخل الجمعية العامة لمواجهة العدوان على مصر عام ١٩٥٦ .

٢- تدخل الجمعية العامة في أزمة المجر عام ١٩٥٦ .

٣- تدخل الجمعية العامة في أزمة الكونغو عام ١٩٦٠ .

ثانياً - سلطات الجمعية العامة فى مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي:

نصت المادة ١/١٣/ب على أن تنظم الجمعية العامة دراسات وتصدر توصيات بقصد " إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة ، بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء " . كما تشير المادة المذكورة في فقرتها الثانية إلى أن "تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الأخرى فيما يختص بالمسائل الواردة في الفقرة السابقة (ب) مبينة في الفصلين التاسع والعاشر من هذا الميثاق " ، وهذان الفصلان يتعلقان بالتعاون الدولي في مجال الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ودور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تحقيق ذلك .

ولقد أوضحت المادة ٦٠ أن مقاصد الأمم المتحدة في خصوص التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة بمعاونة المجلس الاقتصادي والاجتماعي على أن تكون الجمعية العامة صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال ، ويمارس المجلس الاقتصادي والاجتماعي هذا الاختصاص نيابة عنها وتحت إشرافها وبتوجيه منها ، كما

يلعب هذا المجلس دور الوسيط بين الجمعية العامة والوكالات المتخصصة ، عن طريق اتفاقات الوصل التي تتم بين الأمم المتحدة وهذه الوكالات .

ثالثاً - سلطات الجمعية العامة فى مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والإشراف على نظام الوصاية الدولية :

١- فيما يتعلق بالنهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي :

لما كانت تصفية الاستعمار والنهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أحد الأهداف التي قامت من أجلها الهيئة العالمية ، لذلك فقد حرص الميثاق على أن يُخوّل المنظمة سلطات واسعة وشاملة في هذا المجال .

ووفقا لأحكام المادة العاشرة من الميثاق قررت الجمعية العامة ، باعتبارها صاحبة الاختصاص العام الشامل ، لنفسها حق مناقشة كل الأمور المتعلقة بهذه المسائل وإصدار توصيات بشأنها . وقد استطاعت الجمعية العامة إلزام الدول التي تتولى إدارة أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي ، بتقديم بيانات اقتصادية واجتماعية بل وسياسية عن تطوير هذه الأقاليم .

٢- وفى مجال إشراف الجمعية العامة على نظام الوصاية الدولية :

نصت المادة ١٦ من الميثاق على أن "تباشر الجمعية العامة الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثاني عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقات الوصاية بشأن المواقع التي لم تعتبر مواقع استراتيجية" .

وعلى ذلك تتولى الجمعية العامة اختصاصات بالنسبة لكل المواقع الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، ويعاون الجمعية العامة مجلس الوصاية في أداء هذه المهمة وتحت إشرافها ووفقا لتوجيهاتها .

وتطبيقا لذلك أصدرت الجمعية العامة بالإجماع القرار رقم ١٥١٤ في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ بإعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة ، والذي أكدت فيه على التنديد بالاستعمار وضرورة تصفيته تصفية عاجلة ، ووجوب اتخاذ التدابير الفورية اللازمة فى الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم المشمولة بالوصاية وكل الأقاليم التي لم تنل استقلالها بعد ، من أجل نقل جميع السلطات إلى شعوب تلك الأقاليم دون قيد أو شرط ، وتمكينها من الاستقلال والحرية .

ولقد طالبت الجمعية العامة من الدول الأعضاء المعنية العمل على تنفيذ هذا الإعلان ، وأنشأت لذلك لجنة خاصة لدراسة وسائل تطبيقه وتقديم المقترحات اللازمة لوضعه موضع التنفيذ .

وقد أدى إعلان منح الاستقلال ونشاط لجنة تصفية الاستعمار إلى استقلال عدد كبير من الدول الأفريقية والأسيوية ، وأصبحت أعضاءً في الأمم المتحدة .

رابعاً - سلطات الجمعية العامة في مجال الإدارة الداخلية للهيئة :

تمارس الجمعية العامة وفقا للميثاق ولائحتها الداخلية سلطات واسعة في مجال التنظيم الإداري للهيئة ، وذلك في مجالات العضوية ، وتشكيل الفروع ، ورقابتها ، وتعديل الميثاق .

١- ففي مجال العضوية :

أ- يتم قبول الأعضاء الجدد في الأمم المتحدة بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن (م ٢/٤) .

ب- توقع الجمعية العامة عقوبة الحرمان من التصويت علـى العضو الذى يخل بالتزاماته المالية (م /١٩) .

جـ- توقع الجمعية العامة عقوبة وقف مباشرة حقوق العضوية ومزاياها على العضو الذى اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال القمع أو المنـع ، وعقوبة الفصل على العضو الذى يُمعن في انتهاك مبادئ الميثاق ، وذلك بناء على توصية مجلس الأمن (م /٥ ، م /٦ من الميثاق) .

٢- وفي مجال تشكيل فروع الهيئة :

أ- تنتخب الجمعية العامة كل سنة خمس دول لتكون أعضاء غيرَ دائمة لمدة سنتين في مجلس الأمن (م /١/٢٣) .

ب- تنتخب كل سنة ثمانية عشر عضواً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وذلك لمدة ثلاث سنوات (م /٢/٦١) .

جـ- تنتخب الأعضاء المختارين في مجلس الوصاية لمدة ثلاث سنوات (م/٨٦/جـ) .

د- تنتخب بالاشتراك مع مجلس الأمن قضاة محكمة العدل الدوليـة (م /١/١٤ من النظام الأساسي للمحكمة) .

هـ- تُعين الأمين العام للأمم المتحدة بناء على توصية من مجلس الأمن (م /٩٧) .

٣- وفي مجال رقابة نشاط فروع الهيئة :

تملك الجمعية العامة سلطة الإشراف والرقابة على الفروع الأخرى للأمم المتحدة ، بوصفها الجهاز العام صاحب الاختصاص الشامل والذي يضم كل الدول الأعضاء . فهي تشرف على كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية بصورة مباشرة ، كما تملك حق لفت نظرهما إلى موضوعات معينة ، ولها أن تحيل إليهما بعض المسائل . كما تتولى الجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي مباشرة نوع من الإشراف على أعمال الوكالات المتخصصة ، وذلك وفقا لأحكام المادتين ٥٧ و ٦٣ من الميثاق . كما تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتنظر فيها . وتتضمن هذه التقارير بيانا عن التدابير التي يكون مجلس الأمن قد قررها واتخذها لحفظ السلم والأمن الدولي .

وهكذا تتمتع الجمعية العامة بحق تلقي تقارير من كافة الفروع ومناقشتها ، بما في ذلك مجلس الأمن (م /١٥ من الميثاق) .

٤- وفي مجال إعداد ميزانية الهيئة :

تتولى الجمعية العامة وحدها ، وفقا للمادة ١٧ من الميثاق ، سلطة بحث ميزانية الهيئة والتصديق عليها وتحديد أنصبة الدول الأعضاء فيها . كما تتولى النظر في كل الترتيبات المالية أو المتعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة .

وتقوم الأمانة العامة بواسطة الإدارات التابعة لها بإعداد مشروع الميزانية لعرضه على الجمعية العامة التي تقوم بدراسته وإقراره .

٥- وفي مجال تعديل الميثاق :

تملك الجمعية العامة النظر في تعديل أحكام ميثاق الأمم المتحدة أو أن تقرر عقد مؤتمر عام لإجراء هذا التعديل . ويصبح التعديل نافذا إذا وافق عليه ثلثا أعضاء الجمعية العامة وصدق عليه ثلثا أعضاء الأمم المتحـدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين .

المطلب الثالث

نظام العمل داخل الجمعية العامة

وضعت الجمعية العامة في ١٧ نوفمبر ١٩٤٧ لائحة داخلية لتنظـيم إجراءات عملها ، ولقد تضمنت هذه اللائحة ، فضلا عن أحكام الميثـاق ، القواعد الخاصة بأدوار انعقاد الجمعية ، وإدارة جلساتها .

أولاً – انعقاد الجمعية العامة :

تنص المادة ٢٠ من الميثاق على أن "تجتمع الجمعية العامة في أدوار انعقاد عادية وفي أدوار انعقاد سنوية خاصة بحسب ما تدعو إليه الحاجة ...... " وطبقا لذلك ، فإن الجمعيـة العامـة تعقـد نـوعين مـن أدوار الانعقاد :

١- أدوار الانعقاد العادية :

حيث تعقد الجمعية العامة دورة انعقاد عادية سنوية تبدأ في الثلاثـاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام . وتتراوح مدة انعقادها عـادة بـين ثلاثة وأربعة شهور .

٢- أدوار الانعقاد غير العادية :

تعقد الجمعية العامة دورات انعقاد غيـر عادية إذا دعت الحاجة إلى

ذلك بناء على قرار صادر منها في دورة سابقة ، ويعقد الاجتماع في التاريخ الذى سبق أن حددته . كما تعقد الدورات غير العادية بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الأمم المتحدة ، وفي هذه الحالة يعقد الاجتماع خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصول طلب عقد الدورة غير العادية إلى الأمين العام ، إلا إذا كان طلب عقدها مستندا إلى قرار الاتحاد من أجل السلم ، ففي هذه الحالة تنعقد الجمعية خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ وصول طلب عقدها إلى الأمين العام .

ثانياً - إدارة جلسات الجمعية العامة :

تختار الجمعية العامة في كل دورة انعقاد رئيسا وواحدا وعشرين نائبا للرئيس وستة رؤساء للجان الرئيسية المنبثقة عنها . ويتولى رئيس الجمعية العامة أو أحد نوابه في حالة غيابه افتتاح الجلسات وإدارة مناقشاتها وإنهائها .

وتناقش الجمعية العامة جدول الأعمال على ضوء تقارير اللجان الرئيسية التابعة لها . ويمارس رئيس الجمعية دورا هاما في إدارة المناقشات والتوفيق بين وجهات النظر ، وعرض الاقتراحات على التصويت ، وإعلان القرارات . والأصل أن تكون جلسات الجمعية وفروعها الثانوية ولجانها علنية ، إلا إذا قررت الجمعية نفسها غير ذلك .

اللغات الرسمية ولغات العمل :

قررت الجمعية العامة أن تكون اللغات الرسمية **Official Languages** للجمعية العامة ولسائر فروعها الثانوية ولجانها خمس لغات هي : الإنجليزية والفرنسية والأسبانية والصينية والروسية ، وهي اللغات

الرسمية الخمس للأمم المتحدة ، وتُدون بها المحاضر التفصيلية والقرارات والوثائق الهامة .

أما لغات العمل Working Languages داخل الجمعية العامة وفروعها الثانوية ولجانها فهي أيضا خمس لغات ، ولكنها : الإنجليزية والفرنسية والأسبانية والصينية والعربية [1] . وهذا يعني أن أي خطاب يُلقى يجب أن يُترجم إلى هذه اللغات الخمس ، كما يجب أن تكون ملخصات محاضر الأعمال بها .

وتتولى الأمانة العامة للأمم المتحدة برئاسة الأمين العام كافة المسائل الإدارية ، من استلام وترجمة وتداول لوثائق الخطب ومحاضر الجلسات والقرارات .

المطلب الرابع

التصويت في الجمعية العامة

يقوم التصويت في الجمعية العامة على أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء ، حيث قررت المادة ١/١٨ من الميثاق أن يكون لكل عضو صوت واحد في الجمعية العامة .

وتميز الفقرتان الثانية والثالثة من المادة ١٨ من الميثاق بين نوعين من المسائل :

---

(١) أدرجت اللغة العربية ضمن لغات العمل بناء على قرار الجمعية العامة في دورتها الثامنة والعشرين عام ١٩٧٣ .

١- مسائل هامة : وتصدر الجمعية العامة قراراتها بشأنها ، وفقا للمادة ٢/١٨ " بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت" ، وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين (م /١١) ، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين (م ١/٢٣) ، وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي (م/٦١) ، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية (م ١/٨٦/ج) ، وقبول أعضاء جدد في الأمم المتحدة (م ٢/٤) ، ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية (م /٥) ، وفصل الأعضاء (م /٦) ، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية (الفصلان ١٢ ، ١٣) والمسائل الخاصة بالميزانية (م /١٧) ، ومسائل تعديل الميثاق (م /١٠٨ ، ١٠٩) .

٢- مسائل غير هامة : تنص المادة ٣/١٨ على أن "القرارات في المسائل الأخرى - ويدخل في ذلك تحديد طوائف المسائل الإضافية التي تتطلب في إقرارها أغلبية الثلثين - تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت" .

وعلى ذلك فتصدر القرارات في المسائل غير الهامة ، ويدخل في ذلك تحديد المسائل الهامة ، بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

ومعنى الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت الأعضاء الذين صوتوا مع قرار معين أو ضده ، أما الأعضاء الذين يمتنعون عن التصويت فلا يعتبرون مشتركين فيه . ويتم التصويت برفع اليد أو بالمناداة ، أما الانتخابات فتتم بالطريق السري .

وينصرف اصطلاح القرارات التي تصدرها الجمعية العامة إلى كل عمل تتخذه بناء على تصويت ، سواء تمثل في صورة توصية أو في صورة قرار أو في أية صورة أخرى .

وإذا حدث عند التصويت أن تساوت الأصوات المؤيدة مع الأصوات المعارضة لقرار معين ، فإن المتبع وفقا للائحة الداخلية للجمعية العامة هو إعادة التصويت بعد ٤٨ ساعة ، فإذا تساوت الأصوات مرة أخرى اعتبر القرار مرفوضا .

المبحث الثاني

مجلس الأمن

Le Conseil de Sécurité - Security Council

يحتل مجلس الأمن مكانة هامة بين مختلف أجهزة الأمم المتحدة ، إذ أنه هو المسئول الأول عن تحقيق الأهداف الرئيسية لها . فإذا كان الهدف الرئيسي الأول للأمم المتحدة هو المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، فقد أنيط بمجلس الأمن مهمة تحقيق هذا الهدف . والكلام عن مجلس الأمن يقودنا دائما لإجراء مقارنة بينه وبين الجمعية العامة ، فإذا كانت الجمعية العامة هي الجهاز الديمقراطي للأمم المتحدة ، وذلك لتمثيل جميع أعضاء المنظمة فيها دون تمييز بين دولة كبرى ودولة صغرى ، فإن مجلس الأمن يمثل الهيئة الأرستقراطية للأمم المتحدة ، إذ يتكون من عدد قليل من الدول الأعضاء ، فضلا عن تسيُّد الدول الخمس الكبرى على تكوينه . ومن ناحية أخرى فإذا كانت الجمعية العامة هي الجهاز الرئيسي صاحب الاختصاص العام والشامل للأمم المتحدة ، فإن مجلس الأمن هو الجهاز

الرئيسي المسئول عن تحقيق الأهداف الأساسية التي قامت من أجلها المنظمة ؛ ولذلك فهو يعتبر الجهاز التنفيذي لها .

وكما عرضنا بالنسبة للجمعية العامة ، سوف نعرض لتشكيل مجلس الأمن ، ولاختصاصاته وسلطاته ، ولنظام عمله ، والتصويت داخله ، وذلك في المطالب التالية :

المطلب الأول

تشكيل مجلس الأمن

ذكرنا أن المجلس يتكون من عدد محدود من الدول ، كما أنه يباشر اختصاصاته بواسطة عدة لجان متنوعة .

أولاً – عضوية مجلس الأمن :

تنص المادة ١/٢٣ من الميثاق على أن " يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا ، والاتحاد الروسي (اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية سابقا) ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه . وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين في المجلس . ويراعى في ذلك بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدولي وفي مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافي العادل" .

وطبقا لهذا النص فقد أوجد الميثاق نوعين من العضوية في مجلس الأمن :

١- العضوية الدائمة :

وهي تثبت لخمس دول حددتها المادة ١/٢٣ بالاسم وهي : الصين وفرنسا والاتحاد الروسي وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية . فهذه الدول وحدها تتمتع - بحكم الميثاق - بعضوية مجلس الأمن منذ إنشائه وطوال فترة استمراره في المستقبل ، كما أن هذا الحق مقصور عليها فقط ، ومن ثم فلا يجوز زيادة عدد الأعضاء الدائمين في المجلس أو إنقاصه أو تغيير إحدى هذه الدول إلا إذا عدل نص المادة ١/٢٣ طبقا لإجراءات التعديل المنصوص عليها في الميثاق .

والملاحظ أن هذه الدول الخمس هي التي كانت تمثل قمة التحالف الدولي الذي حقق النصر على دول المحور في الحرب العالمية الثانية ، كما أنها لعبت الدور الأول في إنشاء الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدولي ، وكانت تعتبر نفسها الحامية الأولى للأمن الجماعي بالنظر لما لديها من قدرات سياسية واقتصادية ، ولذلك حرصت عند وضع الميثاق على أن تجعل لنفسها مكانا متميزا عن الدول الأخرى الأعضاء في المنظمة ، عن طريق الحصول على مقاعد دائمة في مجلس الأمن ، باعتباره المسئول أساسا عن تحقيق الأمن الجماعي ، إلى جانب الأخذ بنظام خاص في التصويت يكفل لها المحافظة على مركزها المتميز ، كما سنرى عند الكلام عن التصويت داخل المجلس .

٢- العضوية غير الدائمة :

إلى جانب العضوية الدائمة في مجلس الأمن ، توجد عضوية غير

دائمة تمنح لعشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ، ليصبح عدد أعضاء المجلس خمسة عشر عضواً [١] .

وتقوم الجمعية العامة بانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ، ويكون هذا الانتخاب لمدة سنتين غير قابلة للتجديد الفوري [٢]. وذلك لإعطاء فرصة المشاركة في عضوية مجلس الأمن لأكبر عدد ممكن من أعضاء الأمم المتحدة ، ومن ثم تَحمُل تبعات مسئوليات المحافظة على السلم والأمن الدوليين .

ويتم في أول يناير من كل عام تجديد نصفي للأعضاء غير الدائمين في المجلس ، فيخرج خمسة أعضاء ليشغل مقاعدهم خمسة آخرون بدلا منهم لمدة سنتين ، وتتم هذه العملية كل سنة . على أنه يلاحظ في عملية الانتخاب الأولى لتشكيل المجلس تم تحديد مدة عضوية نصف الأعضاء غير الدائمين بسنة واحدة .

---

(١) عند وضع الميثاق في سان فرانسسكو طالبت الدول الصغرى بأن يكون عدد أعضاء مجلس الأمن ١٤ أو ١٥ عضوا ، إلا أن الدول الكبرى رفضت ذلك وجاءت المادة ١/٢٣ من الميثاق محددة عدد أعضاء المجلس بأحد عشر عضوا ، منهم الخمس الدائمين المحددين بالاسم . ولقد واصلت الدول الصغرى سعيها لزيادة عدد أعضاء المجلس ، وأثمرت هذه المساعي عن زيادة عدد الأعضاء ليصبح ١٥ عضوا ، حيث تم تعديل المادة ١/٢٣ في ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ ودخل هذا التعديل دور النفاذ اعتبارا من أول يناير ١٩٦٥ ، انضمت بمقتضاه أربع دول جديدة إلى المجلس .

(٢) المادة ٢/٢٣ من الميثاق .

وقيام الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن يتفق مع القاعدة العامة في قانون المنظمات الدولية ، والتي تقضي بأن الجهاز العام في المنظمة هو الذي يتولى تشكيل فروع المنظمة الأخرى .

وكان انتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن يترك لاتفاقيات الجنتلمان "Gentelmen's Agreement" في الجمعية العامة ، أي أنه لم يكن ثمة ضابط محكم لاختيار الأعضاء الذين يمكن انتخابهم كأعضاء غير دائمين . إلا أن التعديل الذى أدخل على الميثاق عام ١٩٦٣ لم يقتصر على زيادة الأعضاء غير الدائمين بالمجلس ، بل وضع معيارين يجب على الجمعية العامة الاهتداء بهما وهي بصدد انتخاب هؤلاء الأعضاء . وهذان المعياران هما :

أ- نشاط العضو داخل المنظمة :

عبرت المادة ١/٢٣ عن ذلك بقولها "ويراعى في ذلك بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدولي وفي مقاصد الهيئة الأخرى " . وعلى ذلك يجب أن تنظر الجمعية العامة في مدى مساهمة العضو في تحقيق أهداف المنظمة . وينتقد البعض هذا المعيار ويصفه بالغموض إذ لم يبين الميثاق كيفية هذه المساهمة ولا كيفية تقديرها ، ومن ثم فإن هذا المعيار لا يعدو أن يكون معيارا سياسيا خاضعا للتقدير الذاتي للجمعية العامة .

ب- التوزيع الجغرافي العادل :

وذلك يعني توزيع المقاعد غير الدائمة في مجلس الأمن بحسب المناطق الجغرافية في العالم بنسب متعادلة . ويخضع تطبيق هذا المعيار

كذلك لمطلق السلطة التقديرية للجمعية العامة . ومع ذلك فقد حدد تعديل الميثاق المناطق الجغرافية التي يُختار منها الأعضاء العشرة غير الدائمين في مجلس الأمن على النحو التالي :

- خمسة أعضاء يُختارون من بين الدول الأفريقية والآسيوية .
- عضو من دول أوربا الشرقية .
- عضوان من دول أمريكا اللاتينية .
- عضوان من دول أوربا الغربية والدول الأخرى .

ملاحظات على عضوية مجلس الأمن :

يلاحظ على عضوية مجلس الأمن ما يلي :

١- إن التفرقة في نوع العضوية -حيث توجد عضوية دائمة لأعضاء محددين بالإسم وأخرى غير دائمة مقررة للآخرين- أمر يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع الدول الأعضاء الذى يعتبر واحدا من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الأمم المتحدة [١] . ومع ذلك فإن هذا التعارض لا يؤثر في القوة القانونية للمادة ١/٢٣ من الميثاق التي تبين كيفية تشكيل مجلس الأمن ، لأن نص المادتين ١/٢٣ ، ١/٢ من درجة قانونية واحدة ، وضمتهما وثيقة واحدة هي ميثاق الأمم المتحدة بحيث لا يمكن اعتبار أحدهما ناسخا للآخر .

٢- إن قصر العضوية الدائمة على أعضاء محددين بالإسم على أساس أنهم يمثلون الدول الكبرى ، يقوم على تقدير سياسي اقتضته ظروف

---

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من الميثاق على أن "تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها" .

الحرب العالمية الثانية ، دون نظر إلى تَغيُّرات الظروف في الحياة الدولية التي قد يترتب عليها ثبوت ضعف بعض هذه الدول وظهور دول ذات إمكانيات اقتصادية وسياسية وعسكرية كبيرة لم تكن موجودة من قبل ، الأمر الذي يتطلب ، ضمانا لحسن سير المنظمة ، إعادة النظر في العضوية الدائمة من حيث عددها ومن حيث نوعية الدول التي تتمتع بها . وهذه مسألة قد تكون من الصعب تحقيقها لأنها تتطلب اتباع إجراءات تعديل الميثاق وفقا لأحكام المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ منه ، وهذا بدوره يتطلب ضرورة موافقة الأعضاء الدائمين في المجلس على إجراء أي تعديل أو مراجعة للميثاق ، ولا يتصور عملا أن تقبل إحدى الدول الدائمة إسقاط صفة العضوية الدائمة عنها .

إمكانية زيادة عدد أعضاء المجلس :

إذا كان مجلس الأمن يتكون من خمسة عشر عضوا ، إلا أنه يمكن أن تشترك دول أخرى مع هذه الأعضاء في المناقشات الدائرة بالمجلس ، وذلك في الأحوال التالية :

١- المشاركة في مناقشات المجلس من جانب عضو في المنظمة ليس بعضو في المجلس ، وذلك في حالة عرض مسألة تعنيه . ويقتصر الاشتراك هنا على المناقشة دون التصويت (م /٣١ من الميثاق) .

ولقد أراد واضعو الميثاق بذلك تجنب اتخاذ قرار يخص بعض الدول دون أن تُدعى هذه الدول لسماع أقوالها . ويلاحظ أن المجلس وحده هو الذى يملك أن يقرر ما إذا كانت مصالح العضو في المنظمة قد تأثرت بما فيه الكفاية بحيث تبرر مشاركته في المناقشة .

٢- في حالة ما إذا كانت الدولة طرفا في نـزاع معـروض علـى المجلس سواء كانت عضوا بالأمم المتحدة أم غيـر عـضو بهـا ، فـإن مشاركتها في مناقشاته تكون حقا لها . ولا يملك المجلس أن يدعوها أو لا يدعوها بل عليه أن يدعوها للمشاركة في المناقشة . وكمـا هـو الحـال بالنسبة للحالة الأولى ، تقتصر المشاركة على المناقشة فقـط دون حـق التصويت . ويضع مجلس الأمن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك الدولة التي ليست عضوا بالأمم المتحدة (م /٣٢) .

٣- في حالة توقيع الجزاءات : إذ يتحتم على مجلس الأمن أن يدعو الدولة التي ليست عضوا فيه والتي تشترك بقواتها المسلحة فـي توقيـع الجزاءات ، إلى المشاركة في مناقشة المجلس بل والتصويت على قراراته عندما يتعلق الأمر باستخدام حصتها من القوات المـسلحة (م /٤٤ مـن الميثاق) .

ثانيا - فروع مجلس الأمن :

نصت المادة ٢٩ من الميثاق على أن "لمجلس الأمن أن يُنـشئ مـن الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه" .

وتطبيقا لهذا النص فقد أنشأ المجلس عدة لجان منها ما هو دائم ومنها ما هو مؤقت :

١- اللجان الدائمة :

من هذه اللجان :

أ- لجنة أركان الحرب :

ولقد أنشئت عام ١٩٤٦ وتتكون وفقا لنص المادة ٤٧ من الميثاق من

رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم . ويمكن لهذه اللجنة أن تدعو لاجتماعاتها دولا أخرى ليست أعضاء بها إذا كان ذلك سيساعدها على أداء مهمتها .

وتقوم هذه اللجنة بتقديم الرأي والمشورة إلى مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتعلقة بما يلزمه من حاجات حربية : لحفظ السلم والأمن الدولي ، واستخدام القوات الموضوعة تحت تصرف المجلس وقيادتها وتنظيم التسلح ونزع السلاح .

وتملك هذه اللجنة أن تُنشئ لجانا فرعية إقليمية ، إذا خولها ذلك مجلس الأمن ، وبعد التشاور مع المنظمات والوكالات الإقليمية المعنية (م ٤/٤٧) .

وتُعد لجنة أركان الحرب مسئولة ، تحت إشراف مجلس الأمن عن التوجيه الإستراتيجي للقوات المسلحة الموضوعة تحت تصرف مجلس الأمن (م ٣/٤٧) . ومع ذلك لم يكن لهذه اللجنة أي دور نظرا لعدم وضع الدول القوات المسلحة اللازمة تحت تصرف الأمم المتحدة .

ب- لجنة نزع السلاح :

وتتكون من جميع أعضاء مجلس الأمن -الدائمين وغير الدائمين- وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتخفيض وتنظيم التسليح ، وخاصة تحريم أسلحة الدمار الشامل ، والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الأسلحة الذرية ، ومنع استخدام الطاقة الذرية في غير الأغراض السلمية .

جـ- لجنة قبول الأعضاء الجدد :

وتتكون من جميع أعضاء المجلس ، وتختص بفحص طلبات العضوية

وتقديم تقرير عنها إلى المجلس ، تمهيداً لإصدار توصية بشأنها إلى الجمعية العامة .

د- لجنة الخبراء المعنية بالنظام الداخلي :

وتتكون من متخصصين في القانون لتقديم المشورة في قواعد الإجراءات وتفسير الميثاق ، ودراسة النظام الداخلي وغير ذلك من المسائل ذات الطبيعة القانونية المحالة إليها من المجلس ، وتقدم المشورة بشأن هذه المسائل .

٢- اللجان المخصصة أو المؤقتة :

وهي لجان ينشئها المجلس لمهام خاصة ، ومن ثم فإنها بطبيعتها محدودة الأجل ، وتضم جميع أعضاء المجلس وتجتمع في جلسات مغلقة . ومن أمثلتها : لجنة مجلس الأمن المعنية باجتماعات المجلس خارج المقر ، ولجنة الأمم المتحدة لإندونسيا ، ولجنة الأمم المتحدة لكشمير ، ولجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، وقوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الكونغو وقبرص والشرق الأوسط ، ولجنة الأمم المتحدة للتعويضات ، ولجنة مجلس الأمن بشأن مكافحة الإرهاب ، ولجان الجزاءات ، والمحاكم الدولية لمحاكمة الأشخاص المسئولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني .

المطلب الثاني

اختصاصات وسلطات مجلس الأمن

يعتبر مجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصيل في المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وقد خوله الميثاق سلطات واسعة في هذا الشأن .

وهو كجهاز من أجهزة الأمم المتحدة له اختصاص أصيل في تنظيم شئونه الإدارية والمالية ، وهو يباشر إلى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشئون الإدارية والتنفيذية للأمم المتحدة :

أولا – اختصاصات وسلطات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين :

ذكرنا أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الأصلي أو المسئول الأول عن شئون السلم ، وإن كان لا يحتكر وحده هذا الاختصاص وهذه المسئولية ، حيث تتمتع الجمعية العامة بحق المناقشة والتوصية في هذا المجال وفقا للشروط وبالأحكام التي قررها الميثاق .

ويتمتع المجلس في سبيل مباشرة هذا الاختصاص بسلطات متدرجة بداية من مجرد اتخاذ إجراءات تسهم في منع قيام المنازعات الدولية ، مثل تنظيم التسلح (م /٢٦) ، ومرورا بسلطة إلى سلطة التدخل المباشر في كل مرة ينشأ فيها نزاع من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر (الفصل السادس من الميثاق) ، وانتهاءً بسلطة اتخاذ إجراءات عسكرية إذا كان هذا النزاع يدخل في حالات تهديد السلم والإخلال به أو وقوع العدوان (الفصل السابع) .

١- سلطات مجلس الأمن في تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

نصت المادة ٣٨ من الميثاق على أن "لمجلس الأمن – إذا طلب إليه جميع المتنازعين ذلك– أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا ، وذلك بدون إخلال بأحكام المواد من ٣٣ إلى ٣٧" .

وعلى ذلك يساعد مجلس الأمن الأطراف المتنازعة على حل منازعاتهم حلا سلميا ، على أن سلطة المجلس في هذا الخصوص رهنا بموافقة أطراف النزاع . إلا أن مجلس الأمن يملك سلطة التدخل مباشرة في المواقف أو المنازعات ، التي وإن كانت لا تهدد السلم فعلا إلا أنه من شأن استمرارها الإخلال به ، وذلك وفقا لنص المادة ٣٤ من الميثاق . وهو صاحب الحق ، وفقا لهذه المادة ، في تقرير ما إذا كان من شأن استمرار هذه المواقف أو تلك المنازعات ، حدوث هذا الإخلال من عدمه ، ومن ثم تقرير تدخله من عدمه . وهو في ذلك يملك سلطات واسعة تخوله حق إنشاء لجان تحقيق .

ولقد أعطى الميثاق لكل دولة عضو في الأمم المتحدة أن تُنبه مجلس الأمن إلى أي نزاع أو موقف يؤدي استمراره إلى تهديد السلم (م ١/٣٥) ، كما أعطى لكل دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة أن تُنبه المجلس إلى أي نزاع تكون طرفا فيه ، إذا كانت تقبل مقدما بشأن هذا النزاع ، التزامات الحل السلمي الواردة في الميثاق (م ٢/٣٥) ، كما يجوز لكل من الجمعية العامة والأمين العام تنبيه المجلس إلى أية مسألة يحتمل أن تُعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (م ٣/١١ ، م ٩٩/) .

ويتدخل مجلس الأمن من أجل حل المنازعات حلا سلميا أو تسوية المواقف تسوية سلمية عن طريق :

أ- دعوة أطراف النزاع إلى تسويته بطريق المفاوضة أو التحقيق أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية ، أو باللجوء إلى

المنظمات الإقليمية ، أو غيرها من الوسائل السلمية التي يختارها الأطراف ، وذلك طبقا لنص المادة ٢/٣٣ من الميثاق .

ب- التوصية في أية مرحلة يكون عليها النزاع بحله بوسيلة أو بوسائل محددة من وسائل الحل السلمي ، مع مراعاة ما اتخذه المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع ، كما يتعين على المجلس توصية الأطراف بإحالة النزاع إذا كان من طبيعة قانونية إلى محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة (م /٣٦ من الميثاق) .

وسلطة مجلس الأمن هنا غير محدودة من حيث الموضوع أو من حيث التوقيت ، فمن حيث الموضوع له أن يوصي باللجوء إلى أية وسيلة تناسب حل النزاع ، ومن حيث التوقيت يجوز للمجلس التدخل بتوصياته في أية مرحلة يكون فيها النزاع .

وإذا أخفقت الدول في حل منازعاتها حلا سلميا بناء على تدخلات المجلس ، وجب عليها إعادة عرض هذه المنازعات عليه (م ١/٣٧) . وإذا رأى المجلس أن استمرار هذا النزاع من شأنه في الواقع تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر ، جاز له أن يعرض من جديد ما يراه مناسبا من إجراءات وطرق تسوية ، أو أن يوصي بما يراه ملائما من شروط لحل النزاع (م ٢/٣٧) .

ويلاحظ أن سلطة مجلس الأمن في هذا الشأن ليست إلا سلطة توصية ، أقرب إلى التوجيه أو الوساطة ، ولا تتمتع بأية صفة إلزامية ، على أنه إذا أدى عدم تنفيذ توصيات مجلس الأمن إلى الإخلال

بالسلم أو وقوع العدوان ، كان للمجلس أن يتدخل بصفة أخرى كسلطة قمع .

٢- سلطات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم وقمع العدوان :

نظرا لأن مجلس الأمن هو الجهاز المسئول أساسا عن المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، فإن له ، وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق ، في حالة فشل إجراءات التسوية التي أوصى بها ، أن يتخذ من التوصيات أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه . وتعتبر سلطات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم وقمع العدوان سلطات خطيرة ، ذلك أنها تُخول مجلس الأمن حق اتخاذ تدابير قمع في حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان . ولا تخضع هذه السلطات لقيد الاختصاص الداخلي الوارد في المادة ٧/٢ من الميثاق .

ويتمتع مجلس الأمن بسلطات تقديرية كاملة في تقرير ما إذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم ، أو إخلالا به ، أو عملا من أعمال العدوان . ولم يضع المجلس لذلك معايير يمكن أن يهتدي بها ، وإنما ينظر في كل حالة على حده لتقرير ما إذا كانت تشكل تهديدا للسلم أو إخلالا به أو وقوعا للعدوان ، وقراره في ذلك نهائيا ، فلا تملك الدول الطعن عليه .

فإذا قرر المجلس حدوث تهديد للسلم أو إخلال به أو وقوع عدوان ، جاز له أن يصدر كل ما يراه ملائما من توصيات أو إجراءات قمع ، وتتمثل هذه الإجراءات -حسب مقتضيات كل حالة- فيما يلي :

أ- التدابير المؤقتة :

نصت المادة ٤٠ من الميثاق على أنه : "منعا لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن ، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم ، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه " .

ويتضح من ذلك أن الميثاق قد حدد سلطات مجلس الأمن بشأن هذه التدابير . فرغم أهميتها ، ورغم ما يمكن أن يترتب على عدم الأخذ بها ، إلا أنها ليست قرارات ملزمة بطبيعتها .

ومن أمثلة هذه التدابير المؤقتة ، الأمر بوقف إطلاق النار ، والمطالبة بسحب القوات المتحاربة إلى خطوط معينة ، وذلك مثل قرارات مجلس الأمن بصدد النزاع العربي الإسرائيلي . وتتميز هذه الإجراءات بأنها ذات طبيعة مؤقتة ، ومن ثم فهي لا تخل بالحقوق أو بالمراكز القانونية لأطراف النزاع .

ب- التدابير غير العسكرية :

نصت المادة ٤١ من الميثاق على أنه " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من

وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية " .

وعلى ذلك يستطيع مجلس الأمن أن يقرر ، في حالة عـدم احتـرام أطراف النزاع لما قرره من إجراءات لتسوية النزاع ، ما يجب اتخاذه من تدابير لا يستلزم تنفيذها استخدام القوة ، ولقد وردت هذه التـدابير علـى سبيل المثال وليس على سبيل الحصر ؛ ولذلك فللمجلس السلطة الكاملـة في اتخاذ ما يراه ملائما منها . ومن ذلك وقـف الـصلات الاقتـصادية والمواصلات بكافة أنواعها كليا أو جزئيا ، وقطع العلاقات الدبلوماسية .

ولقد باشر المجلس هذا الاختصاص في مواجهة روديـسيا الجنوبيـة بسبب إعلان الأقلية البيضاء الاستقلال من جانب واحـد ، وذلـك عـن طريق إصدار قرارات بتوقيع جزاءات اقتصادية ضد هذه الدولة ، ومـن ذلك أيضا قرار مجلس الأمن بتوقيع جزاءات اقتصادية ضد ليبيا بـسبب أزمة "لوكربي" وفرض الحصار الاقتصادي ضد العـراق بـسبب غـزو الكويت في ٢ أغسطس ١٩٩٠ .

ويلاحظ أنه قد ينتج عن هذه الإجراءات حدوث أضرار جانبيـة قـد تصيب بعض الدول خارج النزاع في اقتصادياتها ، مثال ذلك ما يترتـب على المقاطعة ؛ الأمر الذي قد يدفع هذه الدول إلى عدم تنفيـذ قـرارات مجلس الأمن في هذا الشأن ، ولتفادى ذلك قررت المادة ٥٠ من الميثـاق أنه "إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع فإن لكل دولـة أخرى — سواء أكانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن — تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير ، الحق في أن تتـشاور مـع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل " .

جـ- التدابير العسكرية :

إذا لم تفلح التدابير غير العسكرية التي يتخذها مجلس الأمن فله أن يتخذ تدابير عسكرية ذات طابع حربي ، بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية التي تشكلها الأمم المتحدة ، من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين .

وفي ذلك تقرر المادة ٤٢ أنه "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة" .

وهكذا منح ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن سلطة توقيع عقوبات عسكرية ذات قوة تنفيذية ملزمة ، وتعتبر هذه السلطة من أقوى وأخطر السلطات التي مُنحت للأمم المتحدة بصفة عامة ولمجلس الأمن بصفة خاصة .

ويلاحظ أن اللجوء إلى هذه التدابير يخضع لمطلق تقدير مجلس الأمن. فمن ناحية ، لا يشترط أن يكون المجلس قد استنفد اللجوء إلى التدابير غير العسكرية أو التدابير المؤقتة حتى يلجأ إلى التدابير العسكرية ، بل له أن يلجأ -حسب مقتضيات كل حالة- إلى أي من هذه التدابير مباشرة . ومن ناحية ثانية ، لا يتوقف استخدام هذه التدابير العسكرية على طلب الدولة المعتدى عليها ، حيث يجوز لمجلس الأمن ،

القيام بأعمال عسكرية دون طلب لحد من الأطراف ، ذلك أن قمع العدوان أمر يتعلق بصالح الجماعة الدولية ، وليس مبعثه رعاية حقوق هذه الدولة وإنما حماية السلم والأمن الدوليين .

كيفية تدبير مجلس الأمن للقوات المسلحة :

بينت نصوص الميثاق الوسائل الكفيلة بحصول مجلس الأمن على القوات المسلحة ، وحددت أسلوب استخدامها على النحو التالي :

أ- لما كان مجلس الأمن لا يملك جيشا خاصا يتبع الأمم المتحدة ، فإن الميثاق ، تمكينا للمجلس من أداء دوره في حفظ السلم والأمن الدوليين ، فرض على الدول الأعضاء تزويد مجلس الأمن بالإمكانيات العسكرية اللازمة لذلك . فقد نصت المادة ١/٤٣ على أن "يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة في سبيل المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور " . كما تقرر المادة ٣/٢/٤٣ ضرورة أن تحدد هذه الاتفاقات عدد القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقدم ، ويتم إبرام هذه الاتفاقات بين المجلس وبين الدول الأعضاء ، أو بينه وبين مجموعات منها ، وتصدق الدول الموقعة عليها وفقا لأوضاعها الدستورية . ومع ذلك فلم تُبرم حتى الآن مثل هذه الاتفاقات نتيجة الخلاف بين الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن بشأنها ، مما يُحْرم الأمم المتحدة من تشكيل قوة تنفيذية دولية دائمة .

ولقد أدى ذلك إلى استعانة المجلس ، كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، بقوات مسلحة خاصة ، يطلق عليها اسم قوات الطوارئ الدولية ، أو قوات حفظ السلام ، يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى ، وينتهي وجودها بانتهاء المهمة التي شُكلت من أجلها ، مثال ذلك قوات الطوارئ الدولية في الشرق الأوسط . وتتحمل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة نفقات هذه الوحدات باعتبارها جزءا من نفقات الأمم المتحدة . ولقد أقر معظم الفقهاء شرعية قوات حفظ السلام و قوات الطوارئ الدولية حتى لا يُحرم مجلس الأمن من سلطة التدخل الفعال في حالات الخطر ، كما أكدت محكمة العدل الدولية شرعية نفقاتها في رأيها الاستشاري سنة ١٩٦٢ ، والخاص بنفقات هذه القوات .

ب- تنص المادة ٤٥ من الميثاق على أنه : "رغبة في تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة ، يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة . ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط لأعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفي الحدود الواردة في الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المشار إليها في المادة ٤٣ " .

جـ- تنص المادة ٤٦ من الميثاق على أن "الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب" .

وهكذا لم يقرر ميثاق الأمم المتحدة تشكيل جيش دولي ثابت للمنظمة الدولية ، وإنما اقتصر على تعهد الدول بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن بعض وحداتها الوطنية لاستخدامها عند الحاجة في إجراءات القمع.

طبيعة قرارات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين :

قدمنا أن مجلس الأمن يصدر توصيات غير ملزمة في حالة تدخله لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، أما في حالة الإخلال بالسلم والأمن الدوليين أو وقوع العدوان ، فإن ما يصدر عن المجلس لقمع العدوان وحفظ السلم والأمن الدوليين يعتبر قرارات ملزمة ، Résolutions Obligatoires وهكذا تتمتع قرارات مجلس الأمن في هذا المجال بالقوة الإلزامية ، على أنه يشترط لتوافر هذه القوة الملزمة ما يأتي:

١- أن تكون قرارات المجلس في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين .

٢- أن تكون قرارات المجلس متفقة مع أهداف ومبادئ الهيئة .

٣- أن تكون قرارات المجلس قد اتخذت وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة ، وهذا يتطلب مراعاة القرار للقواعد الإجرائية وقواعد الاختصاص المنصوص عليها في الميثاق .

ثانيا - اختصاصات وسلطات مجلس الأمن في مجال الشئون الإدارية والتنفيذية للهيئة :

لا تقتصر اختصاصات وسلطات مجلس الأمن على مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، بل تمتد لتشمل مجموعة من الاختصاصات والسلطات ذات الطابع الإداري والتنفيذي داخل الأمم المتحدة . ويباشر المجلس بعض هذه الوظائف منفردا كما يباشر بعضها بالاشتراك مع الجمعية العامة.

فيختص المجلس منفرداً - باعتباره جهازاً رئيسياً - بتنظيم شئونه المالية والإدارية ، ولذلك قام بوضع لائحة إجراءاته التي تنظم العمل داخله . كما يختص بمسائل الوصاية على المواقع الاستراتيجية بما في ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها طبقاً للمادة ١/٨٣ . وكذلك يختص بوضع مناهج تنظيم التسليح للعرض على أعضاء المنظمة طبقا للمادة ٢٦ . وفي مجال التقاضي أمام محكمة العدل الدولية ، يتولى المجلس تحديد الشروط التي يجوز بموجبها أن يكون للدول غير الأعضاء في النظام الأساسي للمحكمة التقاضي أمامها (م /٢/٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة) ، كما يختص المجلس بالسعي نحو تنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية وذلك تطبيقا للمادة ٢/٩٤ من الميثاق ، وأخيرا يكون لمجلس الأمن حق طلب رأي استشاري من المحكمة في أية مسألة قانونية (م / ١/٩٦ من الميثاق) .

ويتولى المجلس بالاشتراك مع الجمعية العامة سلطات إدارية معينة ، مثل سلطة قبول الدول الأعضاء (م /٤) ، وكذلك وقف الأعضاء (م /٥) ، وفصلهم (م /٦) ، واختيار الأمين العام للأمم المتحدة (م /٩٧) ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية (م/٢/١٠ من النظام الأساسي للمحكمة) ، وتحديد الشروط التي يجب أن تخضع لها الدول غير الأعضاء في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية عندما تريد الإنضمام إلى هذا النظام (م ٢/٩٣ من الميثاق) .

وفي مجال تعديل الميثاق تُشترط موافقة مجلس الأمن للدعوة إلى مؤتمر عام لإعادة النظر في ميثاق الأمم المتحدة (م ١/٩٠) ، كما تلعب

الدول الخمس الدائمة بالمجلس دورا هاما في تعديل الميثاق ، إذ لابد من موافقة هذه الدول مجتمعة ضمن أغلبية الثلثين في الجمعية العامة حتى يتم تعديل الميثاق ، وذلك طبقا للمادتين ١٠٨ و ٢/١٠٩ من الميثاق .

المطلب الثالث

نظام العمل في مجلس الأمن

وضع مجلس الأمن لائحة إجراءاته التي تبين -إلى جانب النصوص التي تضمنها الميثاق- نظام سير العمل داخل المجلس ، سواء من حيث انعقاده ، أو من حيث إدارة جلساته ، أو من حيث إعداد جدول أعماله :

١- انعقاد المجلس : الطبيعة الدائمة لعمل مجلس الأمن :

مجلس الأمن هو الجهاز الوحيد من بين أجهزة الأمم المتحدة -التي تتكون من مندوبين عن الدول- الذي يعمل بصفة دائمة حيث يعمل المجلس باستمرار ، وذلك على عكس الجمعية العامة التي تعقد أدوار انعقاد سنوية ، ولذلك تنص المادة ١/٢٨ على أن "يُنظَّم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهذا الغرض يُمثَّل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما في مقر الهيئة " . ويقتضي ذلك أن يوجد أعضائه في مقر الأمم المتحدة بنيويورك بصفة دائمة ، حتى يتسنى للمجلس الاجتماع بصورة فورية إذا دعت الظروف إلى ذلك .

ولكل عضو من أعضاء المجلس أن يحضر اجتماعاته بواسطة مندوب واحد يعينه لهذا الغرض ، وللدولة العضو مطلق الحرية في هذا الشأن ، فلها أن تعين لذلك رئيس وفدها الدائم لدى الأمم المتحدة أو أحد

أعضاء هذا الوفد ، كما أن لها أن ترسل لذلك أحد أعضاء حكومتها كوزير الخارجية مثلا (م ٢/٢٨ من الميثاق) .

ووفقا لأحكام المادة ٢٨ من الميثاق يعقد المجلس اجتماعات دورية ، على أنه وفقا للمادة الأولى من لائحة إجراءاته يلزم أن تُعقد جلسات المجلس بصورة دورية بحيث لا تزيد المدة بين الجلسة والأخرى عن أربعة عشر يوما .

ويعقد المجلس جلساته بناء على طلب أحد أعضاء الأمم المتحدة ، أو الجمعية العامة ، أو الأمين العام ، وتكون اجتماعاته في مقر المنظمة بنيويورك ، وله أن يعقدها في مكان آخر إذا كان لذلك مقتضى (م ٣/٢٨) . وقد عقد المجلس بالفعل عدة اجتماعات خارج المقر ، مثل اجتماعه في باريس عامي ١٩٤٨ ، ١٩٥١ ، وفي أديس أبابا عام ١٩٧٢، وفي بناما عام ١٩٧٣ . ويحدث ذلك عندما يريد المجلس الإشارة إلى ضرورة اهتمام العالم بمشكلة معينة في إقليم معين ، فينتقل إليه للفت الأنظار من أجل التعاون لحل هذه المشكلة .

٢- إدارة جلسات المجلس :

تكون رئاسة مجلس الأمن بالتناوب بين أعضائه طبقا لنظام الأبجدية الإنجليزية لأسماء الدول الأعضاء فيه لمدة شهر ، فتستمر رئاسة كل دولة لمدة شهر واحد ثم تنتقل إلى الدولة التي تليها في الترتيب الأبجدي لمدة شهر آخر وهكذا . ويتولى رئيس المجلس إدارة جلساته وحفظ النظام بها ، على أنه يجب على رئيس المجلس أن يتنحى عن الرئاسة إذا عُرضت على المجلس مسألة تكون دولته طرفا فيها .

ويحضر الأمين العام للأمم المتحدة اجتماعات مجلس الأمن (م/٩٨) . وتجرى مناقشات مجلس الأمن بصورة علنية إلا إذا قرر المجلس غير ذلك . وتُعتبر هذه مسألة إجرائية لا يجوز للدول الخمس الكبرى استخدام حق الاعتراض بشأنها . على أن مناقشات المجلس بشأن إصدار توصية بتعيين الأمين العام أو بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية يجب أن تتم في جلسات سرية .

٣- إعداد جدول الأعمال :

يتولى الأمين العام إعداد جدول أعمال مؤقت للمجلس ، يتم اعتماده بواسطة رئيس المجلس . ويقوم المجلس بإقرار جدول الأعمال وقراره في هذا الشأن مسألة إجرائية . وإذا ما أُدرجت مسألة ما في جدول الأعمال ، ظلت مقيدة فيه إلى أن يتم الفصل فيها أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ، وذلك بصرف النظر عن رغبة الدولة التي قدمتها .

واللغات الرسمية ولغات العمل في المجلس هي الإنجليزية والفرنسية والأسبانية والصينية والروسية والعربية .

المطلب الرابع

نظام التصويت في مجلس الأمن

حددت المادة ٢٧ من الميثاق نظام التصويت في مجلس الأمن على الوجه التالي :

١- يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

٢- تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

٣- تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا في النزاع عن التصويت .

ويشير هذا النص إلى أربعة مبادئ هي :

١- إن لكل دولة عضو في مجلس الأمن صوت واحد .

٢- إن قرارات المجلس في المسائل الإجرائية تصدر بأغلبية تسعة من أعضائه .

٣- إن قرارات المجلس في المسائل غير الإجرائيه تصدر بأغلبية تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة .

٤- إن القرارات التي يتخذها المجلس في المسائل غير الإجرائية المتعلقة بحل المنازعات حلا سلميا لا يجوز أن يشترك في التصويت عليها من كان طرفا في النزاع .

ويعتبر نظام التصويت في مجلس الأمن إحدى السمات التي تميز هذا الفرع عن غيره من فروع الأمم المتحدة . حيث تتمتع الدول الخمس دائمة العضوية فيه بمركز قانوني متميز ، فتصدر قرارات هذا المجلس بموافقة تسعة من أعضائه على تفصيل بين المسائل الإجرائية والمسائل غير الإجرائية ، وبين النزاع والموقف ، وبين حضور العضو الدائم وغيابه عن الجلسات أو امتناعه عن التصويت :

أولا – المسائل الإجرائية : (Procedural Matters)

تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بأغلبية تسعة من

أعضائه الخمسة عشر ، دون تفرقة بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين . وتشمل المسائل الإجرائية ، كما حددتها صيغة يالتا سنة ١٩٤٥ ، المسائل الواردة في المواد من ٢٨-٣٢ من الميثاق وغيرها من المسائل ذات الطبيعة الإجرائية على الوجه التالي :

١- تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما في مقر الهيئة .

٢- وجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن .

٣- عقد اجتماعات المجلس في غير مقر الهيئة .

٤- إنشاء فروع ثانوية للمجلس .

٥- وضع لائحة الإجراءات الخاصة بالمجلس .

٦- اشتراك عضو في المنظمة ليس بعضو في المجلس - بدون تصويت - في مناقشة أية مسألة تُعرض على المجلس وكانت تؤثر في مصالحه بصفة خاصة .

٧- دعوة أية دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة ، تكون طرفا في نزاع معروض على المجلس ، إلى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع ، دون أن يكون لها حق التصويت .

٨- تقرير عرض نزاع أو موقف ما ليكون محلا للنقاش في المجلس.

ثانيا - المسائل الأخرى : (Substantive Matters)

تصدر قرارات المجلس في غير ذلك من المسائل ، أي في المسائل الموضوعية ، بموافقة تسعة من أعضائه على أن يكون من بينهم الأعضاء الخمسة الدائمين متفقة ، أي أنه إذا اعترض أحد الأعضاء الدائمين على قرار معين امتنع على المجلس المضي في الاقتراع عليه .

وتشمل المسائل الموضوعية ، التي يمكن استخدام حق الاعتـراض droit de Veto من جانب الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن عليها ما يلي :

١- تدبير الحلول السلمية للمنازعات أو المواقف الدولية التي قد تؤدي إلى احتكاك دولي أو تثير نزاعا .

٢- اتخاذ تدابير القمع فـي حـالات تهديـد السلم والإخـلال بـه ووقوع العدوان .

٣- التوصيات التي يصدرها المجلس للجمعية العامة بقبول أعـضاء جدد في الأمم المتحدة .

٤- التوصية التي يصدرها المجلس بوقف عضو من أعضاء المنظمة عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، وكذا التوصية برد هذه الحقـوق والمزايا إليه ، وكذلك التوصية بفصل عضو من الهيئة .

والملاحظ أن نظام التصويت في مجلس الأمن ، فيما يتعلق بالمـسائل الموضوعية ، يتعارض مع مبدأ أساسي من مبادئ الأمم المتحدة ، وهـو مبدأ المساواة القانونية بين جميع الدول الأعضاء ، حيث استبدل الميثـاق قاعدة الإجماع المطلق التي كانت سائدة في عهد عصبة الأمـم ، بقاعـدة الإجماع المقيد . وبالرغم من أن هذا الإجماع المقيد قد اشترط فقـط فـي المسائل الموضوعية ، إلا أن هذه المسائل هي صـلب عمـل المجلـس ونشاطه .

ويتمثل هذا الإجماع المقيد في أن القرار الذى يكون المجلس بـصدد إصداره ، في مسألة من المسائل الموضوعية ، لا يتسنى له أن يصدر إذا

استخدم أحد الأعضاء الدائمين في المجلس (فرنسا – الاتحاد الروسي – الولايات المتحدة الأمريكية – الصين – بريطانيا) سلطته في الاعتراض عليه . وهو ما يعني أن القرار لا يمكن صدوره حتى ولو وافق عليه الأربعة عشر عضوا الآخرين في المجلس .

ثالثا – التفرقة بين المسائل الإجرائية والمسائل الموضوعية :

لم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة معيارا واضحا للتفرقة بين ما يعد من المسائل الإجرائية ، ومن ثم لا يُستخدم بشأنه حق الاعتراض ، وما يعد من المسائل الموضوعية التي يجوز فيها استخدام هذا الحق .

على أن التصريح المشترك الذى أصدرته الدول الكبرى في مؤتمر سان فرانسسكو حدد صراحة أن المسائل الواردة في المواد من ٢٨ إلى ٣٢ ، والتي سبق أن ذكرناها ، تعد مسائل إجرائية ، غير أن هذا التحديد لا يعد حصرا للمسائل الإجرائية بقدر ما هو سرد لبعض المسائل الإجرائية الظاهرة التي لا يثور الخلاف حول طبيعتها . ويضيف التصريح أن تكييف طبيعة المسألة المعروضة على المجلس لتقرير ما إذا كانت موضوعية أم إجرائية يدخل في دائرة المسائل الموضوعية ، أي أنه يلزم أن يتم التصويت عليه بأغلبية تسعة أعضاء من بينها الخمسة الدائمين متفقة .

ومؤدى ذلك أنه إذا أراد أحد الأعضاء الدائمين أن يمنع صدور قرار المجلس في مسألة معينة ، دفع بأنها مسألة موضوعية . فإذا اعترض على ذلك عضو آخر وأجري التصويت حول تكييف طبيعة المسألة ، جاز للعضو الدائم استخدام حق الاعتراض ، ليحول دون صدور قرار

باعتبارها مسألة إجرائية ، ومن ثم تصبح مسألة موضوعية ، فإذا ما تم له ذلك ، استعمل حق الاعتراض مرة ثانية عند طرح الموضوع نفسه على التصويت ، وذلك باعتباره أصبح ذو طبيعة موضوعية ، وهذا ما يطلق عليه حق الاعتراض المزدوج .

رابعا – التفرقة بين النزاع والموقف :

لما كان مجلس الأمن يستطيع وفقا للمادة ٣٤ أن يفحص أي " نزاع " أو أي "موقف" قد يؤدي إلى احتكاك دولي ، لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر ، ولما كانت المادة ٣/٢٧ تقضي بامتناع عضو المجلس عن التصويت إذا كان طرفا في "نزاع" معروض على المجلس لحله سلميا طبقا لأحكام الفصل السادس والمادة ٣/٥٢ ، لما كان ذلك ، فقد جرى العمل على التفرقة بين النزاع والموقف فيما يتعلق بوجوب الامتناع عن التصويت بحيث إذا كان العضو طرفا في نزاع différend معين وجب عليه الامتناع عن التصويت ، احتراما لمبدأ عدم جواز الجمع بين وصفي الخصم والحكم ، أما إذا كان طرفا في موقف Situation معين يؤدي إلى احتكاك دولي ، فيكون له الاشتراك في التصويت .

ولما كان الميثاق قد جاء خلوا من أي معيار يمكن الاستناد إليه للتفرقة بين النزاع والموقف ، فقد قدمت الجمعية الصغيرة تقريرا في هذا الشأن إلى الجمعية العامة في ١٥ يوليو ١٩٤٨ ، حددت فيه الحالات التي يتوافر فيها وصف النزاع على النحو التالي :

١– حالة اتفاق الأطراف المعنية على توافر هذا الوصف .

٢- حالة ادعاء دولة بأن دولة أو دولاً أخرى خرقت التزاماتها الدولية أو أتت عملا يهدد السلم أو الأمن الدوليين ، وإنكار الدولة أو الدول المشكو في حقها هذا الادعاء .

٣- حالة ادعاء دولة أن دولة أخرى أخلّت بحقوق دولة ثالثة وإقرار هذه الأخيرة لهذا الادعاء ، فتعتبر طرفا في نزاع .

ولقد جرى العمل داخل المجلس على أن يمتنع أعضاؤه اختيارا عن الاشتراك في التصويت في شأن الشكاوى المقدمة ضدهم . كما أنه من الثابت أنه إذا ادعت دولة ادعاء ما أنكرته عليها دولة أخرى ، كان الأمر نزاعا يحمل معنى الخصومة ، أما الموقف فحالة عامة تنطوي على مشكلات سياسية تتعلق بمصالح عدة دول أو المجتمع الدولي ككل ، أكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات .

خامسا - أثر امتناع العضو الدائم عن التصويت وغيابه عن جلسات المجلس :

إذا كان اعتراض أحد الأعضاء الدائمين على قرار في مسألة موضوعية لا يُمكّن المجلس من إصدار قرار في هذه المسألة ، فهل ينتج نفس الأثر في حالة امتناع العضو الدائم عن المشاركة في التصويت أو تَغَيبه عن حضور الجلسات التي تنظر فيها المسألة ؟ .

بالرجوع إلى نص المادة ٣/٢٧ من الميثاق نجد أنها تقضي بأن "تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة".. ويفيد التفسير الحرفي لهذا النص وجوب موافقة الدول الخمس الدائمة على

القرارات التي يريد المجلس إصدارها في المسائل الموضوعية ، وأن عدم توافر أصوات أي من هذه الدول الخمس ، سواء لعدم الاشتراك في التصويت أو لعدم حضور جلسات المناقشة ، يؤدي إلى عدم توافر الأغلبية المطلوبة ، ومن ثم عدم صدور القرار .

غير أن العمل جرى داخل المجلس على أن امتناع العضو الدائم عن المشاركة في التصويت أو عن حضور جلسات المناقشة في المسائل الموضوعية لا يعد حائلا دون صدور هذه القرارات ، إذا ما توافرت لها الأغلبية المطلوبة ، وذلك على أساس أن امتناع هذا العضو عن استخدام حق الاعتراض ، مع توافر إمكانية استخدامه ، هو بمثابة موافقة ضمنية على القرار . وبمعنى آخر فكأنه لا يمكن استخدام حق الاعتراض بطريقة سلبية أو غير مباشرة ، بل لابد من التعبير عنه بصورة واضحة وصريحة صريحة .

وهكذا لا يؤثر امتناع العضو الدائم عن التصويت أو تغيبه عن حضور جلسات المجلس على ما يصدر من المجلس من قرارات إذا ما توافرت لهذه الأخيرة الأغلبية المطلوبة ، وهي أغلبية تسعة من أعضاء المجلس .

وأخيرا نشير إلى القيد الذى أوردته الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من الميثاق على استخدام حق الاعتراض ، ومقتضى هذا القيد أنه لا يجوز لمن كان من الأعضاء في المجلس – سواء كان عضوا دائما أو غير دائم– طرفا في نزاع معروض على المجلس وفقا لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من الميثاق (وهذه الأحكام خاصة بتسوية

المنازعات تسوية سلمية) أن يشارك في التصويت على مشروعات القرارات التي يبحثها المجلس .

سادسا – تقدير حق الاعتراض :

يتجه البعض إلى تأييد حق الاعتراض كميزة تحتفظ بها الدول الدائمة في مجلس الأمن ، وذلك على اعتبار أن هذه الدول –إذا ما اتفقت فيما بينها– تتحمل تبعات كبيرة في حفظ السلم والأمن الدوليين .

غير أن الغالبية من الفقهاء ترى أن حق الاعتراض ، إلى جانب أنه يمثل عقبة أساسية تعرقل نشاط مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، خاصة عند عدم اتفاق الدول دائمة العضوية فيه على سياسة مشتركة ، فإنه يمثل خروجا على مبدأ أساسي من المبادئ التي قامت عليها الأمم المتحدة ، وهو مبدأ المساواة بين جميع الدول الأعضاء في المنظمة . كما أنه يمثل تسلطا من جانب الدول الكبرى على الدول الصغيرة على نحو يمكنها من تسيير نشاط المنظمة في ميدان تحقيق الأمن الجماعي بطريقة تحقق مصالحها .

وفي محاولة من الجمعية العامة لتخفيف آثار استخدام حق الاعتراض من جانب الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، فقد طورت من سلطاتها في هذا المجال ، وذلك عن طريق إنشائها "الجمعية الصغيرة في ١٣ نوفمبر ١٩٤٧ ، وهي لجنة مهمتها بحث المسائل التي تتعلق بالسلم والأمن الدوليين فيما بين أدوار انعقاد الجمعية العامة ، ولكن نظرا لاعتراض الاتحاد السوفيتي السابق على هذه الجمعية فقد أصدرت الجمعية العامة في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ قرار

الإتحاد من أجل السلم ، بمقتضاه تقوم بدور أكبر في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين نتيجة التعسف في استعمال حق الاعتراض من جانب الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن .

وبصفة عامة يمكن القول أن فعالية مجلس الأمن وحيويته في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، تتوقف أساسا على العلاقات بين الدول دائمة العضوية فيه .

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Le Conseil Économique et Social - the Economic Social Council

نشأت الأمم المتحدة لتُعنى إلى جانب حفظ السلم والأمن الدوليين ، بتنظيم مجالات التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، حيث نصت ديباجة الميثاق على تعهد شعوب الأمم المتحدة بأن تدفع بالرقي الاجتماعي قدما ، وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح .. وأن تلجأ إلى المؤسسات الدولية في ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعاً ، كما خصص الميثاق الفصل التاسع كله لتناول وسائل وغايات تحقيق التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي .

ومن أجل تحقيق هذا الهدف أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادي والاجتماعي كفرع رئيسي يختص ، وفقا لأحكام الفصل العاشر ، بأنشطة الأمم المتحدة المتعددة في هذا المجال ، وبالوصل بين المنظمات الدولية

المتخصصة المعنية أساسا بموضوعات التعاون الاقتصادي والاجتماعي وبين الأمم المتحدة .

أولاً – تشكيل المجلس :

يتكون المجلس من عدد معين من الدول الأعضاء ، كما قام المجلس بإنشاء بعضا من الفروع الثانوية التي تساعده على القيام بنشاطه :

١- عضوية المجلس :

عند إنشاء الأمم المتحدة نصت المادة ٦١ من الميثاق على أن يتألف المجلس الاقتصادي والاجتماعي من ثمانية عشر عضواً ، تنتخبهم الجمعية العامة من بين أعضاء الأمم المتحدة . وفي ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ اعتمدت الجمعية قراراً يقضي بتعديل المادة ٦١ من الميثاق لزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى ٢٧ عضوا ، وذلك لمواجهة الزيادة في أعضاء الأمم المتحدة ، ولإتاحة الفرصة لتمثيل مناسب للدول الأفريقية والآسيوية التي تزايد عددها في المنظمة . ولقد دخل هذا التعديل حيز النفاذ في ٣١ أغسطس ١٩٦٥ .

ونتيجة لتزايد نشاط الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، ولمواجهة التزايد الضخم في عدد أعضاء المنظمة ، ولتزايد نشاطات الوكالات المتخصصة ، أجرت الجمعية العامة دراسات ومناقشات حول تدعيم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، انتهت بإصدار قرار في ٢٠ ديسمبر ١٩٧١ يقضي بتعديل المادة ٦١ للمرة الثانية ، بزيادة عدد

أعضاء المجلس من ٢٧ عضوا إلى ٥٤ عضوا من أعضاء الأمم المتحدة. ودخل هذا التعديل حيز النفاذ في ٢٤ سبتمبر ١٩٧٣ .

ولقد حدد الميثاق مدة العضوية في المجلس بثلاث سنوات مع جواز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة . وحتى لا يتم تغيير أعضاء المجلس دفعة واحدة ، تقوم الجمعية العامة بانتخاب ١٨ عضوا كل سنة ضمانا لاستقرار العمل داخل المجلس . ويجري العمل عند انتخاب أعضاء المجلس على مراعاة التوزيع الجغرافي العادل وكفالة التمثيل لمناطق العالم المختلفة ، وبخاصة مناطق الدول النامية .

ويمثل كل دولة عضو في المجلس مندوب واحد في الاجتماعات (م ٤/٦١) .

وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يدعو أي عضو من الأمم المتحدة للاشتراك في مداولاته عند بحث أية مسألة تعني هذا العضو بوجه خاص . على ألا يكون لهذا العضو الحق في التصويت (م /٦٩) ، كما يمكن أن يشترك رئيس مجلس الوصاية أو ممثله وممثلو الوكالات المتخصصة في مناقشة الموضوعات المتعلقة بأعمالهم أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي دون أن يكون لهم حق في التصويت . وأخيراً فإن لمندوبي الهيئات غير الحكومية المعنية بمسائل تدخل في اختصاص المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، والتي يتشاور معها بهذا الشأن ، حضور اجتماعات المجلس ولجانه بصفتهم مراقبين .

٢- فروع المجلس :

تنص المادة ٦٨ من الميثاق على أن "ينشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه" .

واستنادا إلى هذا النص أنشأ المجلس عددا من اللجان تباشر مهاما استشارية بصفة أساسية ، أو يُعهد إليها مباشرة جزء من اختصاصاته .

ويمكن تقسيم اللجان التي أنشأها المجلس إلى أربعة أنواع :

أ- اللجان الاقتصادية الإقليمية :

فقد لاحظ المجلس الاقتصادي والاجتماعي تباين المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تتعرض لها المناطق الجغرافية المختلفة ، ورأى أنه من الأفضل وضع الحلول المناسبة لهذه المشاكل في إطار إقليمي بدلا من علاجها على المستوى الدولي ؛ لذلك أنشأ المجلس لجانا اقتصادية إقليمية ، تختص كل منها بمنطقة معينة من العالم ، ومن هذه اللجان :

١- اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ، وقد أُنشئت عام ١٩٥٨ .

٢- اللجنة الاقتصادية لأوربا ، وقد أُنشئت في ٢٨ مارس ١٩٤٧ .

٣- اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ، وقد أُنشئت في ٢٨ فبراير عام ١٩٤٨ .

٤- الجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ، وقد أُنشئت في ٢٨ مارس ١٩٤٧ .

٥- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ، وقد أنشئت في ٢٨ مارس ١٩٤٧ .

وتتكون هذه اللجان من دول أعضاء بالمنظمة الدولية تنتمي للمناطق المعنية أو يكون لها فيها مصالح خاصة ، على أنه يجوز لغير الأعضاء والأقاليم المرتبطة بهذه المناطق المشاركة في أعمال هذه اللجان بصفة أعضاء منتسبين .

ب- اللجان الموضوعية :

وهي لجان وظيفية تختص كل منها بدراسة موضوع معين من الموضوعات الداخلة في اختصاص المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وتقديم تقارير بنتائج الدراسة وما تراه من توصيات بشأنها . وتتألف هذه اللجان من ممثلي الدول الأعضاء في المجلس يعاونهم خبراء فنيون . ومن أهم هذه اللجان :

١- لجنة الإحصاء : وتعني بتشجيع نظام الإحصاءات وتطوير وسائلها .

٢- لجنة السكان : وتقدم آراء تحليلية في مشكلات السكان والهجرة .

٣- لجنة التطور الاجتماعي : وتبدي آراء حول المسائل الاجتماعية بصفة عامة ، مثل الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية .

٤- لجنة حقوق الإنسان : وتهتم بالموضوعات المتعلقة بالحريات العامة ، وتتفرع عنها لجنة حماية الأقليات ومناهضة وسائل التمييز

العنصري على أساس الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين .

٥- لجنة المرأة : وتهتم بحقوق المرأة وتحقيق مساواتها بالرجل في مختلف المجالات .

٦- لجنة المخدرات : وتهتم بوسائل منع وتهريب المخدرات .

٧- لجنة النقل والمواصلات : وتهتم بوسائل الاتصال الخارجي .

٨- لجنة التجارة الدولية والمنتجات الأولية : وتهتم بالعلاقات التجارية بين الدول وما يتعلق بالمواد الأولية .

٩- لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية : وتهتم بوسائل منع الجريمة وتحقيق العدالة الجنائية .

١٠- لجنة تسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية : وتهتم بوسائل تسخير العلم وكيفية الاستفادة منه .

١١- لجنة التنمية المستدامة : وتهتم بوسائل تحقيق التنمية الشاملة للأجيال المقبلة .

جـ- لجان الخبرة :

وهي لجان دائمة أكثر تخصصا من اللجان السابقة ، وتلعب دور الخبير في مهمات فنية محددة ، وهي تتألف من خبراء متخصصون يعملون كموظفين تابعين للسكرتير العام للأمم المتحدة . وقد نشأت معظم هذه اللجان قبل نشأة الأمم المتحدة نفسها ، إلا أنها جميعا استمرت تعمل من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ومن هذه اللجان :

١- صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF :

نُشئ هذا الصندوق عام ١٩٤٦ ، بهدف معاونة الدول النامية على

النهوض بأحوال الأطفال والشباب فيها ، في مجالات الصحة والتغذية والرعاية الاجتماعية والتعليم والتدريب المهني .

٢- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD :

أنشئ هذا المؤتمر عام ١٩٦٤ ، ويهدف إلى تعزيز التجارة الدولية بهدف الإسراع بالتنمية الاقتصادية ، ومن أجل إبرام اتفاقيات تجارية متعددة الأطراف . وهو يعمل بوجه عام كمركز تنسيق للسياسات والإجراءات الحكومية في ميدان التجارة والتنمية .

٣- برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP :

وهو برنامج خاص بتقديم المساعدات الفنية اللازمة للاستثمارات في الدول المتخلفة ، وقد أنشئ في نوفمبر عام ١٩٦٥ بهدف معاونة هذه الدول على تهيئة ظروف ملائمة لتعبئة رءوس الأموال المحلية والأجنبية على أسس اقتصادية سليمة .

٤- مكتب مندوب الأمم المتحدة السامي للاجئين :

وهو يعمل من أجل توفير الحماية القانونية للاجئين وإيجاد حلول دائمة لمشكلاتهم الاجتماعية والإنسانية .

٥- اللجنة المركزية الدائمة لمكافحة المخدرات :

ويستشيرها المجلس في موضوعات مكافحة عمليات الاتجار الدولية بالمخدرات ، وقصر استخدامها على الأغراض العلمية والطبية .

د- لجان أخرى للمجلس :

إلى جانب اللجان السابقة يمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ينشئ من اللجان الفرعية ما يراه ضروريا لإنجاز مهامه . وكثير من هذه

اللجان تعمل بصفة مؤقتة ، حيث لا تستمر إلا لتنفيذ ما عُهد إليها من مهام ، وبعضها دائم ، وهي التي تشارك بصفة أساسية ووثيقة في نشاط المجلس . ومن أهم هذه اللجان الدائمة :

١- اللجنة المختصة بالتفاوض مع المنظمات الحكومية .

٢- اللجنة المختصة بالاتصال مع المنظمات غير الحكومية .

٣- لجنة جدول الأعمال .

٤- لجنة المساعدة الفنية .

٥- اللجنة الإدارية للتنسيق .

ثانياً - اختصاصات وسلطات المجلس :

المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو أداة الأمم المتحدة لتحقيق أهدافها في التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك تحت إشراف الجمعية العامة صاحبة الاختصاص العام في هذا الشأن .

وتتمثل هذه الأهداف كما حددتها المادة ٥٥ من الميثاق فيما يلي :

أ- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

ب- تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم .

جـ- نشر احترام حقوق الإنسان في العالم ، وكذلك الحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

ووفقا للمادة ٥٦ من الميثاق يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة بالقيام بكل ما يلزم لتحقيق هذه الأهداف .

ولقد نصت المادتان ٦٢ ، ٦٣ من الميثاق على عدة سلطات يمارسها المجلس ، في سبيل إنجاز المهام المذكورة ، تتدرج من مجرد سلطة المناقشة إلى سلطة إصدار توصيات غير ملزمة ، وذلك على النحو التالي :

١- سلطة المناقشة في كل موضوعات التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية وإعداد الدراسات والتقارير في هذه المجالات .

٢- سلطة إعداد مشروعات اتفاقيات في المجالات السابقة ، لعرضها على الجمعية العامة ، التي تدعو الدول الأعضاء للتوقيع عليها .

٣- سلطة تنظيم مؤتمرات دولية في مسألة من المسائل التي تدخل في دائرة اختصاص المجلس ، وإصدار التوصيات بشأنها ، مع ضرورة عرض هذه التوصيات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٤- وضع اتفاقات مع الوكالات المتخصصة تتضمن تحديد علاقاتها مع الأمم المتحدة والتنسيق بين أوجه نشاط هذه الوكالات ، وفي ذلك تنص المادة ٦٣ من الميثاق على أن :

" ١- للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أية وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة ٥٧ تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢- وله أن ينسق أوجه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة " [1] .

٥- للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وفقا للمادة ٦٤ من الميثاق ، أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات ، كي تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته ، أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه . وله أن يقوم بإبلاغ الجمعية العامة بملاحظاته على هذه التقارير .

وعلى ذلك يختص المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمهمة ربط الوكالات المتخصصة التي تعمل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة والتنسيق بين أعمالها .

٦- التشاور مع الهيئات غير الحكومية المعنية بمسائل تدخل في اختصاصه ، وقد نصت على ذلك المادة ٧١ من الميثاق التي تقرر أن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تُعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه . وهذه

---

(١) ولقد عرفت المادة ٥٧ من الميثاق الوكالات المتخصصة بأنها "الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون " ، والتي يتم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة بمقتضى اتفاقات تحدد شروط هذا الوصل تقرها الجمعية العامة .

الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذي الشأن .

والهيئات غير الحكومية هي منظمات أو جماعات أو اتحادات شعبية لم تنشأ بمقتضى اتفاقات بين الحكومات . وقد تكون هذه الهيئات دولية ، تضم جماعات غير حكومية تابعة لدول مختلفة ، وقد تكون وطنية إذا انحصر نطاقها داخل إقليم دولة واحدة .

ولقد اعترف المجلس الاقتصادي والاجتماعي لهذه الهيئات بوجوب أن يكون لها إمكانية التعبير عن آرائها لما لها من خبرة خاصة تحقق له مصلحة وفائدة كبيرة في مباشرته لأوجه نشاطه .

كما أصدر المجلس قرارا عام ١٩٤٦ قسم فيه هذه الهيئات إلى ثلاث طوائف :

الأولى : وتشمل الهيئات التي تهتم بمباشرة معظم نشاطات المجلس .

الثانية : وتشمل الهيئات ذات الاختصاص المحدد ، والتي لا تهتم إلا ببعض أوجه نشاطات المجلس .

الثالثة : وتضم الهيئات غير الداخلة في الطائفتين السابقتين ، والتي تقيد في سجل خاص يعده المجلس للتشاور معها بصدد المسائل الداخلة في اختصاصه .

ثالثاً - نظام عمل المجلس :

يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وفقا للمادة ١/٧٢ ، بوضع لائحة إجراءاته ، وتتضمن هذه اللائحة ، إلى جانب بعض نصوص

الميثاق ، أسلوب عمل المجلس .

١- انعقاد المجلس الاقتصادي والاجتماعي :

تنص المادة ٢/٧٢ على أن يجتمع المجلس الاقتصادي والاجتماعي كلما دعت الحاجة إلى ذلك وفقا للائحة التي يسنها . ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه .

وعادة يعقد المجلس دورتين عاديتين على الأقل كل عام ، ويتم تحديد ميعاد كل دورة في ختام الدورة السابقة ، على أن تكون إحداهما قبل الأسبوع الأول من أبريل ، والثانية قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة ، أي قبل الثلاثاء الثالث من سبتمبر ، وتستمر كل دورة حوالي شهر .

كما يمكن للمجلس عقد دورات استثنائية إذا طلب ذلك مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو أغلبية أعضاء المجلس أو مجلس الوصاية أو إحدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو إحدى الوكالات المتخصصة وفقا لشروط اللائحة الداخلية للمجلس ، كما يجوز لرئيس المجلس بعد موافقة نوابه أن يدعو المجلس إلى دورة استثنائية يتولى هو تحديد تاريخها .

هذا وتعقد دورات المجلس في مقر المنظمة ما لم يقرر هو غير ذلك في دورة سابقة .

٢- إدارة الاجتماعات :

يقوم المجلس كل سنة خلال جلسته الأولى بانتخاب رئيسه ، ونائبا أول ونائبا ثانيا له ، ويشترط فيهم أن يكونوا من الدول الأعضاء في

المجلس ، ويستمر الرئيس ونائباه إلى حين انتخاب خلفائهم في السنة التالية ، كما يمكن إعادة انتخابهم .

ويتولى الرئيس إدارة أعمال جلسات المجلس ، حيث يعلن افتتاح وإغلاق كل جلسة ، ويقوم بإدارة المناقشات ، ويعمل على كفالة تطبيق اللائحة الداخلية للمجلس .

ويعد الأمين العام للأمم المتحدة بالمشاركة مع رئيس المجلس جدول الأعمال المؤقت للدورة العادية .

ولغات العمل بالمجلس هي نفس لغات العمل بالجمعية العامة وهي الإنجليزية والفرنسية والأسبانية والصينية والعربية .

رابعاً – نظام التصويت في المجلس :

أوضحت المادة ٦٧ من الميثاق نظام التصويت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، حيث نصت على ما يلي :

١- يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي صوت واحد .

٢- تصدر قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين في التصويت .

ويتضح من ذلك أن الميثاق قد أخذ بقاعدة المساواة الكاملة بين جميع أعضاء المجلس ، حيث أن لكل عضو صوت واحد ، كما أخذ بقاعدة الأغلبية البسيطة لإصدار قرارات المجلس دون تفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية ، على عكس ما هو متبع في الجمعية العامة ومجلس الأمن .

ولقد أتاح المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة أن تحقق عدة إنجازات في مجال تقديم المعونة الفنية للدول المتخلفة ، فعلى الرغم من حرمان المجلس من الإمكانيات القانونية والفعلية اللازمة لمواجهة الاختلالات الاقتصادية والمصاعب الاجتماعية الدولية ، إلا أن نشاطه كان ملحوظا في مجال التجارة الخارجية والتنمية الاقتصادية والمعونة الفنية في المجال الاجتماعي .

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

Le Conseil de Tutelle - the Trusteeship Council

نظام الوصاية :

أنشأت الأمم المتحدة تحت إشرافها نظاما دوليا للوصاية ليحل محل نظام الانتداب الذى عرفته عصبة الأمم ، وذلك لإدارة والإشراف على الأقاليم التي تخضع لهذا النظام بمقتضى اتفاقات ثنائية ، ولقد أطلق الميثاق على هذه الأقاليم اسم الأقاليم المشمولة بالوصاية . وقد حددت المادة ٧٧ من الميثاق هذه الأقاليم بأنها :

١- الأقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب قبل الحرب العالمية الثانية في ظل عصبة الأمم ، وذلك إذا لم تكن هذه الأقاليم قد نالت استقلالها عند قيام الأمم المتحدة .

ب- الأقاليم التي قد تُقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

جـ- الأقاليم التي تُوضع في نظام الوصاية بمحض اختيار الدول المسئولة عن إدارتها .

ولقد أفرد الميثاق الفصل الثاني عشر منه لبيان الأحكام الخاصة بنظام الوصاية الدولي ، والذي تقوم فكرته أساسا على أن يعهد إلى دولة معينة ، تتحمل مسئولية إدارة إقليم غير متمتع بالحكم الذاتي ، بمهمة الإشراف عليه للبلوغ به نحو الحكم الذاتي والاستقلال ، وهذه هي نفس الفكرة التي كان يقوم عليها نظام الانتداب في عهد عصبة الأمم .

والأهداف الأساسية لنظام الوصاية كما أوضحتها المادة ٧٦ من الميثاق هي :

أ- توطيد السلم والأمن الدوليين .

ب- العمل على ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واضطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي والاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة بكل إقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملئ حريتها وطبقا لما قد يُنص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

جـ- التشجيع على احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على إدراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض .

د- كفالة المساواة في المعاملة في الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وشعوبها والمساواة بين هذه

الشعوب أيضا فيما يتعلق بإجراءات التقاضي .

ولقد أنشأ الميثاق جهازا مستقلاً يتولى المساهمة في الإشراف على الأقاليم التي تخضع لنظام الوصاية ، ويعمل في ذلك تحت إشراف الجمعية العامة ، كما يقوم بمعاونة مجلس الأمن عند مباشرته لاختصاصاته في هذا الشأن ، وهذا الجهاز هو مجلس الوصاية .

ولقد تناول الفصل الثالث عشر من الميثاق أحكام تشكيل مجلس الوصاية ، واختصاصاته وسلطاته ، ونظام عمله ، والتصويت فيه :

أولاً - تشكيل مجلس الوصاية :

لمجلس الوصاية تشكيل خاص نصت عليه المادة ٨٦ من الميثاق ، كما يوجد له مجموعة من الفروع الثانوية .

١- تكوينه :

يتكون مجلس الوصاية - وفقا لنص المادة ٨٦ من الميثاق - من :

أ- الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي تشرف على إدارة مناطق تحت الوصاية .

ب- الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن الذين لا يديرون مناطق تحت الوصاية .

جـ- عدد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تقوم الجمعية العامة بانتخابهم ، بحيث يكون عدد الدول الممثلة في المجلس والتي لا تقوم بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية معادلا لعدد الدول التي تقوم بهذه الإدارة ، وبمعنى آخر يلزم أن يكون عدد أعضاء البندين الثاني والثالث مساويا لعدد أعضاء البند الأول ، ويتم انتخاب أعضاء البند الثالث لمدة

ثلاث سنوات ، ويمكن إعادة انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدة عضويتهم في المجلس .

ويقتضي هذا التشكيل أن يتناقص عدد أعضاء مجلس الوصاية بمرور الوقت ، وذلك نتيجة لاستقلال الأقاليم الموضوعة تحت الوصاية ومن ثم تناقص عدد الدول التي تتولى إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

ويعين كل عضو من أعضاء مجلس الوصاية من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله في المجلس ، واختيار هذا الممثل يخضع للتقدير الشخصي للدولة المعنية .

٢- الفروع الثانوية للمجلس :

لم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة نصا يخول مجلس الوصاية إنشاء فروع ثانوية للاستعانة بها في مباشرة وظائفه ، وذلك باستثناء حقه في تكوين بعثات زائرة لزيارة الأقاليم المشمولة بالوصاية .

ومع ذلك فقد أعطى المجلس لنفسه حق إنشاء لجان مؤقتة منحها اختصاصات محددة لمساعدته ، ونص على ذلك في لائحة إجراءاته الداخلية . ومن أمثلة هذه اللجان لجنة الاتحادات الإدارية ، وبعض اللجان الدائمة مثل اللجنة الدائمة للعرائض . وعادة تشكل هذه اللجان بنسبة تشكيل مماثلة لتشكيل المجلس نفسه .

ثانياً - اختصاصات وسلطات مجلس الوصاية :

يباشر مجلس الوصاية - تحت إشراف الجمعية العامة - وظائف الأمم المتحدة فيما يتعلق بالأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، فيما عدا الأقاليم التي تعتبر مناطق استراتيجية حيث أن مجلس الأمن هو الذي يقوم

بمباشرة وظائف الأمم المتحدة بشأنها ، ولمجلس الأمن بصدد هذه المناطق الاستعانة بمساعدة مجلس الوصاية في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية .

ولقد أوضحت المادة ٨٧ وما بعدها من الميثاق سلطات مجلس الوصاية وهي :

١- دراسة التقارير السنوية التي ترفعها السلطات القائمة بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية عن أحوال هذه الأقاليم السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وذلك لمناقشتها وتقديم الملاحظات والتوصيات بشأنها وعرضها على الجمعية العامة .

٢- تلقي الالتماسات والعرائض المختلفة المقدمة من الأفراد وغيرهم ، وفحصها بالتشاور مع السلطات القائمة بالإدارة ، ثم تقرير ما يراه مناسبا بشأنها من إبداء ملاحظات أو إصدار توصيات إلى السلطات القائمة بالإدارة أو إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة .

٣- تنظيم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية في أوقات يُتفق عليها مع السلطات القائمة بالإدارة .

٤- وضع طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية في الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقوم السلطة القائمة على الإدارة في كل إقليم مشمول بالوصاية بتقديم تقريراً سنوياً للجمعية العامة متضمنا ردا على هذه الأسئلة .

ويلاحظ أن ما يصدر عن المجلس في مباشرته لاختصاصاته هي توصيات لا تتمتع بالقوة القانونية الملزمة . بل ولابد من عرض هذه

التوصيات على الجمعية العامة للموافقة عليها ، وإصدار توصيات بشأنها في مواجهة الدول القائمة بالإدارة .

ثالثاً – نظام العمل في مجلس الوصاية :

وضع مجلس الوصاية لائحته الداخلية عام ١٩٤٧ وقد أدخل عليها كثيرا من التعديلات ، وتوضح هذه اللائحة ، إلى جانب نصوص الميثاق ، نظام سير العمل به من حيث كيفية انعقاد المجلس وكيفية إدارة الجلسات :

١- انعقاد مجلس الوصاية :

نصت المادة ٣/٩٠ من الميثاق على أن يجتمع مجلس الوصاية كلما دعت الحاجة لذلك وفقا للائحة التي يسنها . ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه .

ولقد قررت هذه اللائحة أن يجتمع المجلس في دورتين عاديتين كل سنة ، ويجوز له أن يعقد دورات خاصة كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب أغلبية أعضائه أو الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

وتكون اجتماعات المجلس في مقر الأمم المتحدة بنيويورك ما لم يقرر المجلس غير ذلك .

٢- إدارة الجلسات :

يقوم مجلس الوصاية في بداية جلساته كل سنة باختيار رئيسا له ونائبين للرئيس ، ويستمر هؤلاء في مباشرة وظائفهم حتى يتم اختيار

غيرهم في العام التالي ، ويعهد إلى الرئيس بمهمة إدارة أعمال الجلسات .

ويدعو المجلس الوكالات المتخصصة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لحضور مندوبين عنهم في جلسات المجلس للاستعانة بهم في كل ما يختصون به دون أن يكون لهم حق التصويت .

رابعاً – نظام التصويت في المجلس :

لكل عضو بالمجلس صوت واحد ، وتصدر قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (م /٨٩) . وإذا حدث وتساوت الأصوات يعاد التصويت مرة أخرى في الجلسة التالية ، وإذا تكرر التساوي اعتبر المشروع مرفوضا .

مستقبل مجلس الوصاية :

رغم أن مجلس الوصاية يعد من الفروع الرئيسية للأمم المتحدة ، إلا أن تشكيله والأهداف التي أنشئ من أجلها سيؤدي في نهاية الأمر إلى تصفيته وزوال نظام الوصاية ذاته ، وذلك حين تحقق الأقاليم المشمولة بالوصاية هدف هذا النظام وهو الحصول على الحكم الذاتي والاستقلال .

ولقد أدى مجلس الوصاية مهمته على خير وجه ، إذ نالت في ظله أحد عشر إقليما استقلالها . ولا شك أن حصول الأقاليم المشمولة بالوصاية على استقلالها يجعل نظام الوصاية نفسه في طريقه إلى الزوال ، ومن ثم تصفية مجلس الوصاية .

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

La Cour Internationale de Justice - International Court of Justice

نشأة المحكمة :

ظل المجتمع الدولي فترة طويلة لا يعرف خلالها أجهزة تمارس الوظيفة القضائية على الصعيد الدولي ، وكان ذلك بسبب اعتبارات السيادة التي كانت تتمسك بها الدول إلى أقصى درجة ممكنة . ولذلك فإن فكرة وجود قضاء دولي في العلاقات الدولية تعتبر فكرة حديثة ظهرت مع انتشار المنظمات الدولية ، خصوصا مع نشأة عصبة الأمم عام ١٩١٩ ، وذلك عندما كلف عهد عصبة الأمم مجلس العصبة بإعداد مشروع محكمة دائمة للعدل الدولي ، وعرضه على الأعضاء لإقراره .

وقد دعا المجلس لجنة استشارية للمتشرعين لإعداد هذا المشروع ، الذى تم عرضه على المجلس ، ثم على الجمعية العامة التي وافقت عليه في ٣ ديسمبر ١٩٢٠ ليصبح النظام الأساسي " للمحكمة الدائمة للعدل الدولي La Cour Permanente de Justice Internationale " بعد التصديق عليه من جانب غالبية أعضاء المنظمة .

ولقد أخذت المحكمة لنفسها مقرا بقصر السلام في مدينة لاهاي بهولندا ، وبدأت تمارس نشاطها وظلت تعمل طوال فترة وجود عصبة الأمم ، إلا أنها أوقفت نشاطها مع اندلاع الحرب العالمية الثانية واحتلال الألمان لهولندا .

وخلال الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة كان هناك اتفاق على ضرورة وجود محكمة دولية ، باعتبار أن من أهداف المنظمة المقترح قيامها العمل على حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي ، مما يلزم وجود فرع قضائي يختص بإصدار أحكام ملزمة على أساس احترام القانون الدولي . وكان الخلاف على استمرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي أو إنشاء محكمة جديدة ، واستقر الرأي على إنشاء محكمة جديدة تحمل اسم محكمة العدل الدولية ، تعمل وفقا للنظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي . وقد اتخذت المحكمة الجديدة نفس مقر المحكمة القديمة مقرا لها . وبذلك حلّت محكمة العدل الدولية محل المحكمة الدائمة للعدل الدولي وتعمل وفقا للميثاق ووفقا للنظام الأساسي الملحق بالميثاق ، والذي يتكون من سبعين مادة .

وتعتبر محكمة العدل الدولية هي الفرع القضائي المختص بالفصل في المنازعات القانونية بين الدول . ولقد نظم الفصل الرابع عشر من الميثاق (المواد من ٩٢ : ٩٦) ، وكذلك النظام الأساسي لهذه المحكمة طبيعتها ، وطريقة تشكيلها ، واللجوء إليها ، واختصاصاتها ، والإجراءات التي يجب أن تتبع أمامها ، والقواعد القانونية التي تطبقها ، وكيفية صدور أحكامها :

أولاً – طبيعة المحكمة :

عددت المادة ١/٧ من الميثاق محكمة العدل الدولية ضمن الفروع الرئيسية للهيئة ، كما نصت المادة ٩٢على أن " محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة ، وتقوم بعملها وفق نظامها

الأساسي الملحق بهذا الميثاق ، وهو مبني على النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي ، وجزء لا يتجزأ من الميثاق " .

وعلى ذلك فإن محكمة العدل الدولية هي فرع رئيسي للأمم المتحدة ، إلا أنه فرع من نوع خاص ، فرع له طبيعة قضائية ، حيث يختص بالفصل في المنازعات القانونية بين الدول . وتعمل المحكمة وفقا للنظام الأساسي الملحق بالميثاق ، وهو جزء لا يتجزأ منه . فقد اعتبَر الميثاق أن النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية جزء منه ، ومن ثم لا يجوز تعديله إلا باتباع إجراءات تعديل الميثاق ذاته ؛ ويترتب على ذلك أن تتحمل المنظمة نفقات المحكمة - كقاعدة عامة - وأن تتابع المنظمة نشاط المحكمة في ضوء التقارير التي تتلقاها الجمعية العامة من المحكمة ذاتها (م ٢/١٥ من الميثاق) ، وأن يتم اختيار أعضائها عن طريق مجلس الأمن والجمعية العامة (م ١/٩٣ من الميثاق) - ومع ذلك فإن أعضاء المحكمة يتمتعون بعدد من الحقوق والمزايا تضمن لهم الحيدة التامة في أدائهم لأعمالهم - وأن يكون مجلس الأمن مسئولا عن تنفيذ أحكامها في حالة تطلب ذلك (م ٩٤ من الميثاق) .

وعلى ذلك يمكن القول أن محكمة العدل الدولية هي هيئة قضائية رئيسية للأمم المتحدة تباشر عملها في استقلال وحيدة طبقا لقواعد القانون الدولي .

واعتبار المحكمة هيئة قضائية دولية يقتضي قصر التقاضي أمامها على الدول وحدها ، ولذلك فقد نصت المادة ١/٩٣ من الميثاق على أنه يُعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم أطرافا في النظام

الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، ونصت المادة ٢/٩٣ على أنـــه يجـــوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلـــس الأمن .

كما نصت المادة ٢/٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة على أن " يحدد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لســائر الــدول الأخـــرى أن تتقاضى أمام المحكمة " .

ثانيا – تشكيل المحكمة :

نصت المادة ١/٣ من النظام الأساسي للمحكمـــة علـــى أن تتكـــون المحكمة من خمسة عشر عضوا ، كما نصت المادة الثانية من هذا النظام على أن " تتكون هيئة المحكمة من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في بلادهـــم للمـــؤهلات المطلوبـــة للتعيين في أرفع المناصب القضائية ، أو من المشـــرعين المشـــهود لهـــم بالكفاية في القانون الدولي ، وكل هذا بغض النظر عن جنسيتهم ".

وطبقا لذلك فإن قضاة المحكمة يعينون بها وفقا لما يتمتعون به مـــن كفاءة وصفات شخصية ، لأن المنصب الذى يشغله كل منهم يستوجب هذه الكفاءة وتلك الصفات . ونظرا لأن هؤلاء القضاة لا يمثلون دولهم وإنمـــا يمثلون المحكمة ، فلا اعتبار لجنسياتهم عند الاختيار .

كما تنص المادة ٩ من النظام الأساسي للمحكمة على ضرورة تـــوافر معيار آخر عند اختيار أعضاء المحكمة ، حيث قررت أنـــه لا يكفـــي أن يكون كل من أعضاء المحكمة حاصلا على المؤهلات المطلوبـــة ، " بـــل

ينبغي أن يكون تأليف الهيئة في جملته كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم " . وهذا المعيار يتفق مع ما قررته المادة ٣٨ من هذا النظام من اعتبار مبادئ القانون التي أقرتها الأمم المتمدينة " مصدرا أصليا من مصادر القانون الدولي التي تطبقها المحكمة " ، ذلك أن تمثيل المدنيات المختلفة في المحكمة ، هو وحده الكفيل بحسن تطبيق المادة ٣٨ .

وطبقا للمادة الثالثة من النظام الأساسي لا يجوز أن يكون بالمحكمة أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها ، وإذا كان هناك شخص في عضوية المحكمة متمتعا بجنسية أكثر من دولة واحدة ، فإنه يعتبر من رعايا الدولة التي يباشر فيها عادة حقوقه المدنية والسياسية .

ويتم انتخاب قضاة المحكمة لمدة تسع سنوات ، مع جواز إعادة الإنتخاب مباشرة ، وضمانا لعدم تغيير أعضاء المحكمة دفعة واحدة ، فقد تقرر أن تنتهي ولاية خمسة من الذين وقع عليهم الاختيار في أول انتخاب بعد ثلاث سنوات ، وولاية خمسة آخرين بعد ست سنوات على أن يتم ذلك بالقرعة بعد أول انتخاب .

ويقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن مستقلين بانتخاب أعضاء المحكمة من قائمة يعدها الأمين العام للأمم المتحدة تتضمن أسماء المرشحين من الشعب الأهلية في محكمة التحكيم الدائمة . وهي شعب تتكون من الأشخاص الذين رشحتهم دولهم في قائمة قضاة هذه المحكمة . وبالنسبة للدول التي ليست أعضاء في محكمة التحكيم الدائمة فيتم تقديم المرشحين من جانبها بواسطة شعب أهلية تعينها حكوماتها لهذا الغرض

وفقا لنفس الشروط الموضوعة لأعضاء محكمة التحكيم الدائمة في المادة ٤٤ من اتفاقية لاهاي ١٩٠٧ في شأن التسوية السلمية للمنازعات الدولية [١] . ومن المرغوب فيه أن تقوم كل شعبة أهلية ، قبل تقديم أسماء المرشحين ، باستشارة محكمتها العليا وكليات الحقوق والمعاهد العلمية ، والمجامع الوطنية والشعب القومية للمجامع الدولية المتفرعة لدراسة القانون .

وإذا كان انتخاب القضاة يتم عن طريق الجمعية العامة ومجلس الأمن ، فإنه يجوز للدول الأعضاء في النظام الأساسي للمحكمة وغير الأعضاء في الأمم المتحدة ، الاشتراك في عملية انتخاب القضاة وفقا للشروط التي تحددها الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، وذلك في حالة عدم وجود اتفاق خاص [٢] .

ويعتبر المرشحون الحاصلون على الأغلبية المطلقة للأصوات في الجمعية العامة ومجلس الأمن مستقلّين منتخبين ، وتعتبر مسألة انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية من المسائل الإجرائية ، ولذلك لا يجوز استعمال حق الاعتراض من جانب الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن بصددها (م ٢/١٠ من النظام الأساسي) ، ونظرا لأنه لا يجوز أن يكون بين أعضاء المحكمة أكثر من شخص واحد من رعايا دولة معينة ، فإذا حصل أكثر من شخص من رعايا دولة واحدة على الأغلبية المطلقة

---

(١) تنص هذه المادة على أن تقوم كل دولة بتسمية أربعة أشخاص على الأكثر ممن لهم اختصاص معترف به في مسائل القانون الدولي والمتمتعين بالصفات الخلقية العالية والمستعدين لقبول وظائف المحكم .

(٢) المادة ٣/٤ من النظام الأساسي .

لأصوات الجمعية العامة ومجلس الأمن أعتبر أكبرهم سناً هـو المنتخـب (م ٣/١٠ من النظام الأساسي) ، وإذا بقي منصب أو أكثر خاليا بعد أول جلسة تعقد للانتخاب عقدت بنفس الطريقة جلسة ثانيـة ثـم ثالثـة عنـد الضرورة (م /١١) ، وإذا بقي منصب واحد أو أكثر شاغرا بعد الجلسة الانتخابية الثالثة أمكن شغله بالطريقة المنصوص عليها في المادة ١٢ من النظام الأساسي للمحكمة [١] ، إلى أن يكتمل عدد أعضاء المحكمة خمسـة عشر عضوا .

وينتخب قضاة المحكمة من بينهم رئيساً ونائباً للرئيس لمـدة ثـلاث سنوات ويمكن تجديد انتخابهما . وقد جرى العمـل علـى شـغل هـذين المنصبين بالتناوب بين أعضاء المحكمة .

---

(١) تنص المادة ١٢ على أنه : ١- إذا بقي منصب واحد أو أكثر شاغرا بعد الجلسة الانتخابية الثالثة جاز في كل وقت ، بناء على طلب الجمعية العامـة أو مجلـس الأمن تأليف مؤتمر مشترك أعضاؤه ستة ، تسمي الجمعية العامـة ثلاثـة مـنهم ويسمي مجلس الأمن الثلاثة الآخرين ، ليختار بطريقة التصـويت ، بالأكثريـة المطلقة ، مرشحا لكل منصب شاغر يعرض اسمه على الجمعية العامة ومجلـس الأمن للموافقة عليه من كل منهما .

٢- إذا أجمع المؤتمر المشترك على ترشيح شخص تجتمع فيه الشروط المطلوبة جاز له وضع اسمه في قائمة الترشيح حتى ولو كان اسمه غير وارد في قائمة الترشيح المشار إليها في المادة ٧ .

٣- إذا رأى المؤتمر المشترك أنه لن ينجح في الانتخاب تولى أعضاء المحكمة الـذين تم انتخابهم ملء المناصب الشاغرة في مدة يحددها مجلس الأمن ، وذلك باختيار الأعضاء الباقين من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات في الجمعية العامة أو في مجلس الأمن .

٤- إذا تساوت أصوات القضاة رجح فريق القاضي الأكبر سنا .

وتنعقد المحكمة بكامل هيئتها إلا في حالات استثنائية نص عليها النظام الأساسي ، ويكون تشكيل المحكمة صحيحا بحضور تسعة قضاة . وللمحكمة أن تشكل من وقت لآخر دائرة أو أكثر تؤلف كل منها من ثلاث قضاة أو أكثر على حسب ما تقرره ، وذلك للنظر في أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والمواصلات ، ويجوز لها أن تشكل في أي وقت دائرة للنظر في قضية معينة ، وتحدد المحكمة عدد قضاة هذه الدائرة بموافقة الطرفين .

القضاة المؤقتون :

ذكرنا أن اختيار قضاة محكمة العدل الدولية يتم بناء على مؤهلات شخصية دون اعتبار لجنسياتهم ، وتمشيا مع ذلك أجاز النظام الأساسي للمحكمة للقضاة ممن يكونوا من جنسية أطراف الدعوى الاستمرار في نظر القضية المعروضة . ولما كان هذا الوضع يمكن أن يترتب عليه أن يكون أحد أطراف الدعوى - دون باقي الأطراف - له قاض في المحكمة ، فقد أخذ النظام الأساسي للمحكمة بما يعرف بنظام القاضي المؤقت أو المختار الذى يمارس وظيفة القضاء في نزاع معين وتنتهي مهمته بالحكم فيه .

ومقتضى هذا النظام أنه من حق أطراف النزاع أن يكون في هيئة المحكمة أعضاء من جنسيتهم ، فإن كان في هيئة المحكمة عضو من جنسية أحد الأطراف جاز للطرف الآخر أن يختار قاضياً مؤقتاً من جنسيته ، وإن لم يكن بها قضاة من جنسية أي من الطرفين جاز لهما اختيار قاضيين مؤقتين .

وتتمتع الأطراف بحرية كاملة في عملية الاختيار . ويكون للقضاة المختارين حق الاشتراك في الحكم على قدم المساواة مع القضاة الأصليين ، ولذلك يمكن أن تشمل المحكمة قضاة مؤقتين إلى جانب القضاة الأصليين الذين تتكون منهم .

واجبات القضاة وحقوقهم :

يلتزم قضاة المحكمة بمجموعة من الواجبات تضمن لهم تأدية عملهم على أكمل وجه وحتى لا يكونوا محل شك أو شبهة . فيؤدي القاضي قسما في جلسة علنية ، يلتزم فيه بأداء عمله بشرف وأمانة ، ولا يجوز له أن يتولى مناصب سياسية أو إدارية أو الاشتغال بمهن حرة ، ويمتنع عليه مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام في أية قضية ، كما يمتنع عن الاشتراك في أية قضية سبق أن كان وكيلا أو محامياً أو مستشارا لها ، أو كانت له فيها صفة العضو في محكمة أهلية أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى .

ومن أجل استقرار أعضاء المحكمة يتمتعون بمجموعة من الحقوق التي تضمن لهم النزاهة والأمانة في أداء عملهم ، فيتقاضون مرتبات عالية تضمن لهم معيشة كريمة ، و يتمتعون بحصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين ، ولا يجوز عزلهم سواء من قبل دولهم أو من قبل فروع الأمم المتحدة إلا إذا أجمع سائر القضاة على عدم استيفاء الشروط المطلوبة ، وهي عدم القدرة على العمل لأسباب صحية أو عقلية ، ولا يجوز ردهم .

المساعدون والخبراء :

يجوز للمحكمة أن تدعو مساعدين وخبراء ليجلسوا معها في جلسات المحكمة في حالات خاصة . وعلى خلاف القضاة المؤقتون فإن هؤلاء المساعدين لا يكون لهم حق التصويت . وتعين المحكمة المساعدين إما من تلقاء نفسها أو بناء على طلب مقدم قبل نهاية الإجراءات المكتوبة من أطراف الدعوى . وللمحكمة أن تعهد لشخص أو لهيئة بمهمة إجراء تحقيق أو إبداء رأي فني .

مسجل المحكمة :

تعين المحكمة مسجلا ونائبا له لمدة سبع سنوات قابلة للتجديد ، كما تعين المحكمة الموظفين الآخرين لمكتب المسجل بناء على اقتراح منه .

والمسجل مسئول عن جميع أقسام السجلات ، وهو أداة الاتصال بالمحكمة وللمحكمة ، كما يعد قائمة عامة بالقضايا حسب ترتيب وصولها للمحكمة ، وهو مسئول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للترجمة إلى اللغات الرسمية ، ولذلك فهو يقيم في مقر المحكمة . ومقر المحكمه بقصر السلام بمدينة لاهاي بهولندا ، غير أنها تستطيع عقد جلساتها في مكان آخر ، إذا رأت أن ذلك مناسبا .

ثالثا - اللجوء إلى المحكمة :

يثور التساؤل عن من يكون له حق اللجوء إلى محكمة العدل الدولية ، وعن الأساس الذى يستند إليه هذا الحق ؟ .

١- حق اللجوء إلى المحكمة :

حق اللجوء إلى القضاء الدولي يثبت - كقاعدة عامة - لأشخاص

القانون الدولي ، غير أن الميثاق لم يأخذ بهذه القاعدة على إطلاقها ، حيث ميَّز بين حالة اللجوء إلى المحكمة في منازعة قضائية لاستصدار حكم قضائي ملزم ، وبين اللجوء إليها لطلب رأي استشاري غير ملزم :

أ- فبالنسبة للحالة الأولى : نصت المادة ٣٤ من نظام المحكمة على أن " للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي تُرفع للمحكمة " . وعلى ذلك فالدول وحدها هي التي تستطيع الادعاء أو المثول أمام المحكمة . أما أية وحدة قانونية لا يتوافر فيها وصف الدولة ، كالأشخاص الخاصة أو العامة أو المنظمات الدولية ، فلا تستطيع أن تكون طرفاً في قضية معروضة على المحكمة ، على أن ذلك لا يمنع من تبني الدول للدعاوى الخاصة برعاياها ، أشخاصاً عامة أو خاصة ، وفقاً لقواعد الحماية الدبلوماسية .

وإذا كان حق التقاضي أمام محكمة العدل الدولية مقصور على الدول ، فليس معنى ذلك أن كل دولة تملك هذا الحق ، وإنما يقصر النظام الأساسي للمحكمة هذا الحق على ثلاث طوائف من الدول :

١- الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، حيث نصت المادة ١/٩٣ من الميثاق على أن " يعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم أطرافاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية " . وهكذا تؤدي عضوية الأمم المتحدة تلقائياً إلى عضوية النظام الأساسي للمحكمة .

٢- الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة والتي تنضم إلى النظام الأساسي للمحكمة ، حيث نصت المادة ٢/٩٣ من الميثاق على أنه " يجوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسي لمحكمة العدل

الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن ".

وتطبيقاً لهذا النص أصدرت الجمعية العامة قراراً في ١١ ديسمبر ١٩٤٦ حددت فيه هذه الشروط بكونها : تعهد الدولة غير العضو في الأمم المتحدة بقبول أحكام النظام الأساسي للمحكمة ، وتعهدها بقبول الالتزامات الواردة في المادة ٩٤ من الميثاق والمتعلقة باختصاص مجلس الأمن في تنفيذ أحكام المحكمة ، والمساهمة في نفقات المحكمة بالقدر الذي تحدده الجمعية العامة . وقد انضمت بالفعل بعض الدول إلى عضوية النظام الأساسي للمحكمة قبل أن تصبح أعضاء في الأمم المتحدة ، مثل اليابان وسويسرا .

٣- الدول التي تريد التقاضي أمام المحكمة دون أن تكون أعضاء في الأمم المتحدة أو في النظام الأساسي للمحكمة ، حيث نصت المادة ٢/٣٥ من نظام المحكمة على أن " يحدد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة " .

وتطبيقاً لهذا النص أصدر مجلس الأمن قراراً في ١٥ أكتوبر ١٩٤٦ حدد فيه هذه الشروط بكونها : ضرورة إخطار مسجل المحكمة بقبول هذه الدول اختصاص المحكمة ، وتعهدها بتنفيذ حكم المحكمة بحسن نية ، وقبول الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٩٤ من الميثاق .

وعندما تتقاضى هذه الدول أمام المحكمة تصبح في مركز مساو للدول الأعضاء في النظام الأساسي والدول الأعضاء في الأمم المتحدة . وقد

قبلت بعض الدول التي كان ينطبق عليها هذا الوصف اختصاص المحكمة مثل ألمانيا الاتحادية وفيتنام الجنوبية .

ب- وبالنسبة للحالة الثانية : وهي الخاصة بطلب رأي استشاري غير ملزم من محكمة العدل الدولية ، فقد أوضح الميثاق أن هذا الحق يثبت فقط لفروع الهيئة بشروط أوضحتها المادة ٩٦ من الميثاق بقولها " ١- لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتاءه في أية مسألة قانونية . ٢- ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت ، أن تطلب أيضاً إلى المحكمة إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها " .

ومعنى هذا أن حق اللجوء إلى المحكمة لطلب رأي استشاري يثبت فقط للمنظمات الدولية التي حددها هذا النص ، ولا يثبت لغيرها من أشخاص القانون الدولي أو الأفراد . ولقد طبقت الجمعية العامة هذا النص ، ورخصت لأجهزة الأمم المتحدة الرئيسية بحق طلب آراء استشارية ، كما منحت هذا الحق لمعظم الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة .

٢- أساس اللجوء إلى محكمة العدل الدولية : الولاية الاختيارية :

إذا كانت محكمة العدل الدولية هيئة قضائية تتمتع بسلطة إصدار أحكام قضائية ملزمة ، إلا أن الدول الأعضاء في نظامها الأساسي لم تعترف لها بولاية إجبارية . حيث مازال قبول الدول لعرض النزاع على المحكمة شرطاً أولياً لولايتها ، وبمعنى آخر ، فإن ولاية هذه المحكمة

ولاية اختيارية تستند في المقام الأول إلى رضا المتنازعين على اللجوء إليها . وهذه سمة يتصف بها القضاء الدولي بصفة عامة ، تميزه عن القضاء الداخلي صاحب الولاية الجبرية .

ويعبر الأطراف عن قبولهم لولاية المحكمة بعدة صور : فقد يكون ذلك عن طريق الاتفاق بين جميع الأطراف المتنازعة على اللجوء للمحكمة بمناسبة نشأة نزاع معين ، وقد يكون عن طريق اتفاقات ثنائية أو جماعية تفيد ذلك ، كما قد يكون عن طريق إعلان قبول الاختصاص الإلزامي .

رابعاً - اختصاص المحكمة :

لمحكمة العدل الدولية نوعان من الاختصاص : اختصاص قضائي ، اختصاص إفتائي :

١- الاختصاص القضائي :

وهو اختصاص الفصل في المسألة المعروضة على المحكمة بحكم ملزم للأطراف ، ويتحدد موضوع الدعوى بالمسائل التي يقوم بعرضها المتقاضون على المحكمة ، فالأصل كما رأينا أن اختصاص المحكمة ذو طبيعة اختيارية .

وقد حددت المادة ٣٦ من نظام المحكمة اختصاصها ، حيث قررت في الفقرة الأولى أن ولاية المحكمة قد تكون عامة فتشمل جميع القضايا التي يعرضها المتقاضون ، أي دون تفرقة بين ما يسمى بالمنازعات القانونية وما يسمى بالمنازعات السياسية ، كما تشمل هذه الولاية جميع

المسائل المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها .

ثم جاءت الفقرة الثانية من نفس المادة وأعطت للدول حق قصر اختصاص المحكمة على المنازعات القانونية ، وهذه المنازعات هي التي تتعلق بالمسائل الآتية :

أ- تفسير معاهدة من المعاهدات .

ب- أية مسألة من مسائل القانون الدولي .

جـ- تحقيق واقعة من الوقائع التي إذا ثبتت كانت خرقاً لالتزام دولي .

د- نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض .

هذا ومن المقرر أنه في حالة قيام نزاع في شأن ولاية المحكمة ، يكون لها الفصل في هذا النزاع بقرار منها .

٢- الاختصاص الإفتائي :

تباشر محكمة العدل الدولية ، إلى جانب الوظيفة الأساسية الخاصة بالفصل في المنازعات بأحكام قضائية ملزمة ، مهمة إبداء الرأي القانوني في المسائل التي يُطلب فيها منها ذلك . وقد خولتها المادة ١/٩٦ من الميثاق سلطة إصدار آراء استشارية Avis Consultatifs أي غير ملزمة ، في المسائل القانونية التي تطلب الجمعية العامة ، أو مجلس الأمن ، أو سائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها بناء على ترخيص من الجمعية العامة ، الرأي فيها .

ويتضح من ذلك أن الاختصاص الإفتائي مقصور على المسائل القانونية ، على عكس الاختصاص القضائي الذى يشمل جميع ما يعرضه المتقاضون على المحكمة من منازعات سواء كانت قانونية أم سياسية .

وتحديد طبيعة المسألة المطلوب استشارة المحكمة بشأنها ، لبيان ما إذا كانت قانونية أم سياسية ، هو أمر تستقل بـه المحكمة دون الأطراف المعنية بهذه المسألة ؛ ولذلك استمرت المحكمة في نظر الرأي الاستشاري الذي طلبته الجمعية العامة منها بناء على طلب الدول العربية حول مدى شرعية بناء الجدار العازل الذي تقيمه إسرائيل في الأراضي المحتلة رغم دفع إسرائيل بأن إقامة هذا الجدار تعد مسألة سياسية وليست قانونية .

والآراء الاستشارية للمحكمة لا تلزم الجهة التي طلبتها ، فهي كتعبير عن الرأي القانوني ، ذات قيمة أدبية كبيرة ، إلا أنها لا تتمتع بقوة إلزامية . ومع ذلك فإن هذه الآراء تعبر عن رأي القانون الدولي في المسألة المعروضة ، وذلك لصدورها عن أعلى هيئة قضائية دولية ؛ ولذلك فقد جرى العمل بالأمم المتحدة على احترام هذه الآراء كما لو كانت ملزمة قانوناً .

خامساً - إجراءات المحكمة :

تضمن الفصل الثالث من نظام المحكمة (المواد من ٣٩-٦٤) وكذلك لائحة المحكمة الداخلية ، الإجراءات الواجب اتباعها أمامها .

فيتم رفع القضايا إلى المحكمة إما بإعلان الاتفاق الخاص الذي تم بين الدول المتنازعة على رفعها للمحكمة ، واما بطلب كتابي إذا كان المتنازعون من الدول التي قبلت الولاية الجبرية للمحكمة . ويتضمن هذا

الطلب موضوع النزاع وأسماء المتنازعين . ثم يقوم مسجل المحكمة بإبلاغ هذا الطلب إلى المعنيين به ، وكذلك إلى أعضاء الأمم المتحدة عن طريق الأمين العام ، كما يخطر به أية دولة أخرى يحق لها الحضور أمام المحكمة .

ويمثل أطراف النزاع أمام المحكمة وكلاء عنهم ، ولهم الاستعانة بالمستشارين أو المحامين أو الخبراء . وتعطي المادة ٦٢ من نظام المحكمة للدول صاحبة المصلحة الحق في التدخل عن طريق طلب تقدمه للمحكمة ، والبت في هذا الطلب يرجع الأمر فيه للمحكمة نفسها .

وتنقسم الإجراءات أمام المحكمة إلى إجراءات كتابية وأخرى شفهية :

١- الإجراءات الكتابية : وتشمل ما يقدم للمحكمة والخصوم من المذكرات ومن الإجابات والردود عليها ، كما تشمل جميع الأوراق والمستندات التي تؤيدها .

٢- الإجراءات الشفهية : وتشمل استماع المحكمة لشهادة الشهود ولأقوال الخبراء والوكلاء والمستشارين .

وللمحكمة أن تقرر اتخاذ تدابير مؤقتة ، بقصد حفظ حقوق الدول المتنازعة ، إلى أن يصدر الحكم النهائي في موضوع النزاع (م ٤١ من نظام المحكمة) .

وتأخذ المحكمة بمبدأ علانية الدعوى : حيث يمكن للجمهور حضور الجلسات ، ما لم تقض المحكمة بغير ذلك . ولغات المحكمة الرسمية هي الفرنسية والإنجليزية ، على أنه يجوز للمحكمة أن تجيز استخدام غير هاتين اللغتين .

سادساً – القواعد القانونية التي تطبقها المحكمة :

تطبق محكمة العدل الدولية على المنازعات التي ترفع إليها قواعد القانون الدولي التي حددتها المادة ١/٣٨ من نظام المحكمة ، وهي : الاتفاقات الدولية العامة أو الخاصة والتي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة ، والعرف الدولي المقبول بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال ، ومبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدينة . كما يمكن للمحكمة الاستئناس بأحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم .

على أن للمحكمة أن تفصل في القضية المرفوعة أمامها بتطبيق مبادئ العدل والإنصاف دون التزام بالقواعد السابق ذكرها ، إذا وافق المتنازعون على ذلك (م ٢/٣٨ من نظام المحكمة) . ومقتضى هذا الحكم أن للمحكمة استبعاد قواعد القانون الوضعي التي تعتبرها غير عادلة ، متى خولها الأطراف ذلك .

سابعاً – أحكام المحكمة :

بعد انتهاء الإجراءات العلنية يعلن رئيس المحكمة انسحابها للمداولة السرية والحكم . وتفصل المحكمة في جميع المسائل المعروضة عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين ، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس أو من يقوم مقامه .

وطبقاً للمادة ١/٥٦ من نظام المحكمة يجب أن يبين الحكم الأسباب التي بني عليها ، وأسماء القضاة الذين اشتركوا فيه (م ٢/٥٦) . وإذا لم يكن الحكم صادراً بالإجماع ، كان من حق كل قاض أن يصدر بياناً

مستقلاً يوضح فيه وجهة نظره الخاصة ، وقد تكون وجهة نظره هذه متفقة مع الحكم كما قد تكون متعارضة معه .

ويتم توقيع الحكم من الرئيس والمسجل ويتلى في جلسة علنية ، بعد إخطار الوكلاء إخطاراً صحيحاً .

ويكون حكم المحكمة نهائياً غير قابل للاستئناف أو لأي طريق من طرق الطعن العادية ، على أنه عند النزاع على مضمون الحكم يجوز الرجوع للمحكمة لتفسيره بناء على طلب الخصوم . كما يمكن الطعن في الحكم عن طريق التماس إعادة النظر بسبب ظهور واقعة حاسمة في الدعوى كانت مجهولة عند صدور الحكم لكل من المحكمة والطرف الذى يلتمس إعادة النظر . ويجب أن يُقدّم التماس إعادة النظر خلال ستة أشهر من تاريخ ظهور الواقعة الجديدة .

ومتى صدر الحكم أصبح واجب التنفيذ ، حيث تتمتع أحكام المحكمة بقوة الشيء المحكوم فيه في مواجهة أطراف النزاع دون غيرهم ، وبخصوص النزاع الذى فصل فيه . ويتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ أحكام المحكمة في أية قضية يكون طرفاً فيها . وإلا جاز للطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن طالباً منه اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ حكم المحكمة .

المبحث السادس

الأمانة العامة

الأمانة العامة هي الجهاز الإداري الرئيسي للأمم المتحدة ، ولقد نص الفصل الخامس عشر من الميثاق (المواد من ٩٧ ـ ١٠١) على قواعد وأحكام تنظيم الأمانة العامة للأمم المتحدة . ويختلف تكوين الأمانة العامة عن الفروع الأخرى ، إذ تتكون من الأمين العام ومجموعة من الموظفين ، تكفي لمواجهة حاجات الهيئة ، وذلك على عكس باقي فروع الهيئة ، باستثناء محكمة العدل الدولية ، التي تتكون من ممثلين عن الدول .

أولاً – الأمين العام Le Secrétaire Général :

١- تعيينه :

الأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في المنظمة ، ويتم تعيينه بقرار من الجمعية العامة بناءً على توصية من مجلس الأمن ، ويعتبر قرار تعيينه من المسائل الموضوعية . وإذا كان الميثاق لم يحدد مدة خدمة الأمين العام ، فإن الجمعية العامة قد حددتها بخمس سنوات يمكن تجديدها . وهو يلعب دوراً أساسياً في نشاط المنظمة ، ولذلك يلزم أن يكون اختياره من الشخصيات المرموقة المؤثرة في المجتمع الدولي . ولما كان قرار تعيينه من المسائل الموضوعية ، لذا يصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينها الخمسة الدائمين ، أما بالنسبة للجمعية

العامة فيصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (١) .

ويعاون الأمين العام مجموعة من الأمناء المساعدين ورؤساء المكاتب .

٢- اختصاصاته :

حدد كل من الميثاق والقرارات الصادرة عن الفروع الأخرى اختصاصات الأمين العام ، وهذه الاختصاصات يمكن تقسيمها إلى نوعين : اختصاصات إدارية وفنية ، وأخرى سياسية :

أ- الاختصاصات الفنية والإدارية :

ذكرنا أن الأمين العام يعتبر الموظف الإداري الأعلى في الهيئة ؛ ولذلك فهو المسئول عن أعمالها ، وهو يمارس العديد من الاختصاصات الإدارية والفنية ، منها :

١- تعيين موظفي الأمانة العامة وترقيتهم وتوقيع الجزاءات عليهم وفصلهم .

٢- إعداد جداول الأعمال المؤقتة لفروع الهيئة .

---

(١) تولى منصب الأمين العام للأمم المتحدة منذ إنشائها السادة :

١- تريجفي لي ، النرويج ، من ١٩٤٦ : ١٩٥٢ .

٢- داج همر شولد ، السويد ، من ١٩٥٣ : ١٩٦١ .

٣- يوثانت ، ميانمار (بورما سابقاً) ، من ١٩٦١ : ١٩٧١ .

٤- كورت فالدهايم ، النمسا ، من ١٩٧٢ : ١٩٨٠ .

٥- خافيير بيريز دي كويلار ، بيرو ، من ١٩٨٢ : ١٩٩١ .

٦- بطرس غالي ، مصر ، من ١٩٩٢ : ١٩٩٦ .

٧- كوفي أنان ، غانا ، من ١٩٩٧ : الآن .

٣- الإشراف العام على الأعمال الإدارية في كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية .

٤- يُعتبر حلقة الوصل بين فروع الهيئة ، ولذلك فهو يمدها بالمعلومات والدراسات الفنية .

٥- متابعة تنفيذ القرارات والأعمال القانونية الصادرة عن فروع الهيئة .

٦- تقديم تقرير سنوي للجمعية العامة عن نشاط الهيئة .

٧- إعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .

٨- تلقي طلبات الانضمام إلى عضوية المنظمة .

٩- تمثيل المنظمة على الصعيد الدولي .

١٠- تسجيل ونشر المعاهدات التي تبرمها الدول الأعضاء .

ب- الاختصاصات السياسية :

إلى جانب الاختصاصات الفنية والإدارية ، يقوم الأمين العام بممارسة دوراً سياسياً هاماً في إطار الأمم المتحدة ، فقد نصت المادة ٩٩ من الميثاق على أن " للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدولي " ، وهذه السلطة تؤدى إلى تدخل الأمين العام بصفة غير مباشرة في حل المنازعات الدولية . كما تنص المادة ٩٨ من الميثاق على أن " يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه في كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلها إليه هذه الفروع " .

وتطبيقاً لذلك فقد جرى العمل داخل الجمعية العامة ومجلس الأمن على تكليف الأمين العام بمهام سياسية حساسة ، مع ترك حرية تقدير واسعة له ، ولقد ازداد هذا الدور في الآونة الأخيرة ، وساعد على ذلك :

١- التوسع في تفسير نصوص الميثاق ، بما يسمح له بسلطة تقديرية واسعة .

٢- تعدد القرارات الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن بتدعيم دوره .

٣- المزايا الطبيعية التي يتمتع بها الأمين العام ، باعتبار أن جهازه يعمل بصفة دائمة .

٤- عجز مجلس الأمن عن اتخاذ بعض القرارات بسبب استخدام حق الاعتراض .

٥- عدم قدرة الجمعية العامة على القيام بالوظائف التنفيذية .

كل هذه العوامل ساعدت كثيراً على تقوية دور الأمين العام وجعلته أكثر فاعلية ونشاطاً .

ثانياً – موظفو الأمانة العامة :

يتكون جهاز الأمانة العامة من عدة مكاتب وإدارات ، يعمل بها عدد كبير من الموظفين الدوليين ، يصل إلى حوالي ٩٠٠٠ شخص ، يقوم الأمين العام بتعيينهم تحت إشراف الجمعية العامة . وقد وضعت الجمعية العامة لائحة لمستخدمي المنظمة في ٢٠ فبراير ١٩٥٢ .

ويجري اختيار هؤلاء الموظفين عن طريق الإعلان عن الوظائف ، ويراعى في ذلك مستوى الكفاءة والنزاهة التي يتمتع بها المرشح

للوظيفة ، على أن يكون ذلك في ضوء التوزيع الجغرافي العادل (م ٣/١٠١ من الميثاق) ، ويعاون الأمين العام في اختيار هؤلاء الموظفين لجنة التعيينات والترقيات التي تم إنشاؤها وفقاً لحكم المادة ٩/١٠٠ من لائحة مستخدمي الأمم المتحدة .

ويلتزم موظفو الأمانة العامة ، وفقاً للقواعد الخاصة بواجبات الموظفين الدوليين ، بالولاء للهيئة العالمية دون غيرها ، والعمل بحيدة كاملة ، وضرورة طاعة رؤسائهم ، واحترام صفتهم الدولية .

ولتأدية وظائفهم على أكمل وجه يتمتعون بمجموعة من الحقوق والمزايا : فهم يتقاضون مرتبات عالية ومكافآت تضمن لهم حياة كريمة ، كما يتمتعون بحماية وظيفية تضمن لهم الاستقرار في وظيفتهم ، وهذه الحماية قد تكون إدارية تتمثل في حق التظلم الإداري لدى الأمين العام ، وقد تكون قضائية تتمثل في حق التظلم لدى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي أنشأتها الجمعية العامة عام ١٩٤٩ ، بهدف إلغاء القرارات الإدارية غير القانونية أو التعويض عنها .

كما يتمتع هؤلاء الموظفون بالامتيازات والحصانات اللازمة لحسن قيامهم بوظائفهم بالقدر الذي ينص عليه الميثاق واتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة التي أقرتها الجمعية العامة في ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، وكذلك تعطي التشريعات الأمريكية بعض الامتيازات والحصانات لمكاتب الأمانة وموظفيها في الولايات المتحدة . ومن الحصانات التي يتمتع بها هؤلاء الموظفون : الحصانة الشخصية ،

الحصانة القضائية ، حصانة المسكن ، الإعفاء من الضرائب والرسوم .. إلخ .

ولا يتمتع جميع موظفي الأمانة بنفس القدر من الحصانات والامتيازات وإنما يتم التمييز بينهم على أساس حجم مسئولية كل فئة بحسب ما تحتاجه من تيسيرات لحسن أداء وظيفتها ، ويحدد الأمين العام الطوائف والفئات التي تتمتع بالمزايا والحصانات ، ومقدار ما تتمتع به كل فئة .

الباب الثاني

المنظمات الإقليمية

Les Organisations Régionales
Regional Organizations

ذكرنا أن المنظمات الدولية تنقسم بحسب عضوية الدول فيها إلى منظمات عالمية ، وهي التي تكون العضوية فيها مفتوحة لكل دول العالم مثل الأمم المتحدة ، ومنظمات إقليمية تكون العضوية فيها مقصورة على طائفة معينة من الدول مثل جامعة الدول العربية وغيرها . وعلى ذلك فإن المنظمة الإقليمية لا تضم إلا عددا محدودا من الدول .

والمتأمل في تاريخ العلاقات الدولية يجد أن المنظمات الدولية الإقليمية قد لعبت دورا هاما في تطوير النظام الدولي ، وذلك لأن عوامل الوحدة في المصير والتضامن والجوار الجغرافي والمصالح المشتركة تبرز داخل المنظمات الإقليمية بصورة أوضح منها في المنظمات العالمية ؛ ولذلك كانت احتمالات نجاح الأولى أكثر من الثانية ، وأكبر دليل على ذلك هو نجاح الاتحاد الأوربي في الوصول بدول أوروبا الغربية إلى الوحدة الاقتصادية والسير بهم نحو الوحدة السياسية . وهذا يدعونا للتساؤل عن سبب عدم نجاح جامعة الدول العربية في تحقيق أهدافها ، وهو الأمر الذي سوف نبحثه عند عرضنا لجامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية .

ويوجد على مستوى العالم أكثر من مائتي منظمة دولية إقليمية ، منها ما هو عام ومنها ما هو متخصص . ورغم أن لكل من هذه المنظمات نظامها الخاص الذي يتحدد في وثيقة إنشائها ، والذي يبين أهدافها ومبادئها والعضوية فيها وأجهزتها واختصاصات كل جهاز وعلاقته بالأجهزة الأخرى ، ورغم أن هذه المنظمات محكومة بقواعد النظرية العامة للمنظمات الدولية ، إلا أنها تنفرد ببعض السمات الخاصة بها والتي تميزها عن المنظمات العالمية .

من أجل ذلك سوف نقسم هذا الباب إلى أربعة فصول ، نخصص الأول لبيان المعالم الخاصة بالمنظمات الإقليمية تحت عنوان ماهيتها ، والثاني نعرض فيه لجامعة الدول العربية ، والثالث للاتحاد الأفريقي ، والرابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي ، وذلك باعتبارها كلها منظمات تشارك فيها مصر والدول العربية والدول الأفريقية والدول الإسلامية .

الفصل الأول

ماهية المنظمات الإقليمية

نعرض لماهية المنظمات الدولية الإقليمية ، من خلال تعريفها وبيان أهميتها ثم علاقتها مع الأمم المتحدة ، وذلك في البنود الثلاثة الآتية :

أولا - تعريف المنظمات الإقليمية :

لا يختلف تعريف المنظمة الإقليمية - كقاعدة عامة - عن المنظمة الدولية بشكل عام ، حيث أنها عبارة عن هيئة تنشئها مجموعة من الدول بقصد تحقيق أهدافها المشتركة وتمنحها اختصاصا ذاتيا معترفا به . إلا أن المشكلة والخلاف حول معنى الإقليمية كمميز أساسي لهذا النوع من المنظمات .

ولم تتضمن أية وثيقة دولية منشئة لمنظمة دولية ، سواء كانت هذه الوثيقة ميثاق الأمم المتحدة أو غيرها ، تعريفا للمنظمة الإقليمية يميزها عن المنظمة العالمية ، ولذلك كان هذا التعريف مجالا خصبا للشراح كي يدلو كل منهم بدلوه في هذا الموضوع . وطبيعي والأمر كذلك أن نجد مذاهب شتى وتعريفات مختلفة للمنظمة الإقليمية . والقدر المتيقن أو المتفق عليه بين هذه الاتجاهات جميعا هو أن المنظمة الإقليمية لا تضم كل دول العالم وأن العضوية فيها غير متاحة لكل دول العالم ، بل إنها مقصورة على فئة محدودة من الدول . أما أساس تحديد هذه الفئة فقد ثار حوله الخلاف ، وسوف نعرض لهذا الخلاف من خلال الاتجاهات الثلاث التالية :

فيرى الاتجاه الأول : أن أساس المنظمة الإقليمية هو التجاور الجغرافي بين الدول الأعضاء ، وعلى ذلك فالمنظمة الإقليمية هي التي تقتصر

العضوية فيها على فئة محدودة من الدول ترتبط ببعضها ارتباطا جغرافيـا ، ذلك أن كلمة "الإقليمية" تعني التواجد في نفس الإقليم ، وأن هـدف التعـاون والدفاع المشترك الذي تسعى إليه مثل هذه المنظمة لا يمكن تحقيقـه علـى الوجه الأكمل إلا بين مجموعة دول متجاورة . وبناء على هذا الـرأي فـإن الاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية يعتبران من المنظمات الإقليمية .

ويؤخذ على هذا الاتجاه أن المعيار الجغرافي لا يكفي لأن يكون أساسـا كافيا لتحديد المنظمات الإقليمية ، صحيح أنه قد يكون عاملا قويا مساعدا في إنشائها ، إلا أنه ليس العامل الوحيد ، إذ أن ذات المنطقة الجغرافية قد تحوي شعوبا مختلفة في الجنس واللغة والثقافة والتقاليد ، مما يؤدي إلى اخـتلاف الأهداف والآمال ، ومن ثم صعوبة تحقيقها عن طريق التعاون فيما بينها من خلال منظمة إقليمية .

كما أنه ، من ناحية أخرى ، توجد بعض الدول غير المتجاورة جغرافياً ولكن يجمعها العديد من الروابط الحضارية والأيديولوجية والدينية . ووفقـاً لهذا المعيار لا تعتبر المنظمات التي تُنشئها هذه الدول منظمات إقليمية كمـا أنها لا تعتبر منظمات عالمية .

وأمام هذه الانتقادات ، فقد ذهب **الاتجاه الثاني** : إلى أن أساس المنظمات الإقليمية لا يقتصر فقط على الجوار الجغرافي ، بل يلزم أن يمتـد ليـشمل الروابط اللغوية والثقافية والحضارية والدينية والروحية . على أن هذا الاتجاه يتشدد في تحديده للمنظمات الإقليمية ، حيث يشترط توافر الجوار الجغرافي والترابط الحضاري والثقافي والديني واللغوي في مجموعة الدول التي تتكون منها المنظمة الإقليمية . وبناء على هذا الاتجاه لا تعتبر العديد من المنظمات

التي تدخل في عداد المنظمات الإقليمية كذلك ، مثل منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) وحلف شمال الأطلنطي ومنظمة المؤتمر الإسلامي .

وأخيرا يذهب الاتجاه الثالث : إلى أن المنظمة الإقليمية هي تلك التي لا تتجه في عضويتها إلى العالمية ، بمعنى أنها المنظمة التي لا تكون العضوية فيها مفتوحة لكل دول العالم ، بل تقتضي طبيعة أهدافها قصر نطاق العضوية فيها على فئة معينة من الدول ، ترتبط فيما بينها برباط خاص ، قد يكون جغرافيا وقد يكون اقتصاديا وقد يكون سياسيا وقد يكون ثقافيا وقد يكون دينيا .

ويستغرق هذا الاتجاه المنظمات الإقليمية التي تقوم على أساس جغرافي كجامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية ، والمنظمات التي تقوم على أساس اقتصادي كمنظمة الدول المصدرة للبترول ، والمنظمات التي تقوم على أساس أيديولوجي كحلف شمال الأطلنطي ، والمنظمات التي تقوم على أساس ديني كمنظمة المؤتمر الإسلامي .

وعلى ذلك فإذا كان الاتجاه الأول يشترط الجوار الجغرافي فقط ، فإن الاتجاه الثاني يشترط الجوار الجغرافي والترابط اللغوي والحضاري والثقافي والديني والروحي ، أما الاتجاه الثالث فيكتفي بأي من هذه الروابط سواء كانت جغرافية أم اقتصادية أم أيديولوجية أم دينية كما رأينا .

ثانيا – أهمية المنظمات الإقليمية :

أثارت المنظمات الدولية الإقليمية الكثير من الجدل حول أهميتها ومدى فاعليتها ، ففي حين يرى بعض الشراح أن المنظمات الإقليمية لا أهمية لها ،

بل إنها تعرقل عمل المنظمات العالمية ، ترى غالبية الشراح أن المنظمات الإقليمية تلعب دورا هاما في دعم وتطوير العلاقات الدولية . وسوف نعرض لكل من هذين الرأيين بشيء من التفصيل :

فيري جانب من الفقه أن وجود هذه المنظمات يعتبر عاملا من عوامل تقييد الجماعة الدولية ، يهدد العالم بالتكتلات الإقليمية في مواجهة بعضها البعض ، مما يجر إلى العودة مرة أخرى إلى النزاعات المسلحة بين هذه التكتلات ، وهو ما يتعارض مع الهدف الأساسي من المنظمات الدولية ألا وهو قيام مجتمع دولي على أساس الأمن الجماعي .

ويؤكد البعض أن قيام هذه المنظمات الإقليمية سوف يجعل الدول الأعضاء في كل منها تسعى لتحقيق التزاماتها الإقليمية حتى ولو كان ذلك على حساب مسئوليتها الناتجة عن كونها أعضاء في منظمة عالمية ، وهو ما يقوض أماني المنظمات الدولية ويضعفها بل ويحد من تطورها وانطلاقها .

في حين ترى غالبية الشراح أن قيام هذه المنظمات أمر حتمي ، باعتبارها انعكاسا لواقع ملموس ، يتمثل في وجود طبيعة متميزة لعلاقات بعض الدول فيما بينها ، وتعبيرا عن تضامن قوى ومصالح مشتركة خاصة بهم .

ويضيف البعض أن قيام المنظمات الإقليمية بين مجموعة دول بعينها ، لا يعني مطلقا إخلالها بالتزاماتها في المنظمات العالمية ، خاصة وأن أهداف المنظمات بصفة عامة - العالمية والإقليمية - واحدة ، ولا تخرج عن المحافظة على الأمن والسلم بالمفهوم الواسع ، وذلك من خلال روح

التضامن بين أعضاء المجتمع الدولي سواء على المستوى الإقليمي أو العالمي .

كما أن وجود المنظمات الإقليمية لا ينال من وحدة الأسرة الدولية ولا يتعارض مع المنظمات العالمية ، ذلك أنه يمكن لهذه المنظمات أن تساعد المنظمات العالمية ، بأن تكون أداة تنفيذية لها وأن تعمل تحت إشرافها أو على الأقل بتنسيق معها . وإذا كانت هناك بعض المشاكل التي تستلزم حلها على المستوى العالمي ، كمشكلة نزع السلاح والمشكلة النووية ، فإن هناك العديد من المشاكل التي يكون من السهل حلها على المستوى الإقليمي ، حيث المصالح المشتركة ولغة الحوار الواحدة .

وهكذا تتضح أهمية تضافر جهود المنظمات الدولية ، العالمية والإقليمية ، لمواجهة المشاكل الدولية بأنواعها المختلفة ، بحيث يمكن القول أن المنظمات الإقليمية تكمل المنظمات العالمية .

ولذلك فقد شهد القرن التاسع عشر بعض التجمعات الإقليمية ، وشهد القرن العشرين قيام العديد من المنظمات الإقليمية ، التي أخذت في الانتشار منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية ، حتى زاد عددها الآن عن مائتي منظمة ، أصبحت تلعب دورا هاما وحيويا في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والدفاع المشترك .

ثالثا - علاقة المنظمات الإقليمية بمنظمة الأمم المتحدة :

رغم أن المنظمات الدولية الإقليمية منظمات دولية مستقلة تعمل وفقا لمواثيق إنشائها ، إلا أن اتصافها بصفة الدولية وعملها في المجال الدولي الإقليمي ، جعل من التداخل بينها وبين الأمم المتحدة أمرا واردا ، لذلك كان

من الضروري ضبط العلاقة بينهما للاستفادة من كافة الجهود التي تبذل ، سواء داخل المنظمة العالمية أم داخل المنظمات الإقليمية .

ولقد تم ضبط هذه العلاقة على أساس التعاون والتنسيق بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ، بل وإشراف الأولى على الثانية في بعض الأحوال .

ولقد أقر ميثاق الأمم المتحدة شرعية قيام المنظمات الإقليمية ، حيث أفرد لها فصلا خاصا هو الفصل الثامن من الميثاق تحت عنوان التنظيمات الإقليمية ، متضمنا ثلاث مواد ، هي : ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ من الميثاق .

وتناولت هذه المواد الثلاث العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية على النحو التالي :

١- أقر ميثاق الأمم المتحدة شرعية إنشاء هذه المنظمات ، ما دامت لا تتعارض في أهدافها ومبادئها مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة ، لمعالجة المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، إذا كان العمل الإقليمي صالحا ومناسبا لها (م ١/٥٢ من الميثاق) .

٢- تلتزم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والتي تعتبر في نفس الوقت أعضاء في المنظمات الإقليمية ببذل جهودها لتدبير الحل السلمي لمنازعاتها المحلية داخل المنظمات الإقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن (م/٢/٥٢ من الميثاق) .

٣- يلتزم مجلس الأمن بأن يشجع على حل المنازعات المحلية بواسطة هذه المنظمات ، سواء كان ذلك بناء على طلب الدول المعنية ، أم بناء على الإحالة إليها من المجلس نفسه ، (م/٣/٥٢ من الميثاق) .

٤-يستعين مجلس الأمن بهذه المنظمات في أعمال القمع التي يتخذها لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ويكون عملها حينئذ تحت رقابته وإشرافه . ولا يجوز لهذه المنظمات نفسها أن تقوم بأي عمل من أعمال القمع إلا بإذن من المجلس إلا في حالة الدفاع الشرعي طبقا للمادة ٥١ من الميثاق (م/١/٥٣ من الميثاق) .

٥- تلتزم هذه المنظمات بإبلاغ مجلس الأمن بأي من أعمال القمع التي تقوم بها أو تنوي القيام بها وتكون لازمة لحفظ السلام والأمن الدوليين (م/٥٤ من الميثاق) وذلك باعتباره المسئول أساسا عن حفظ السلم والأمن على المستوى الدولي .

وإذا كانت المواد السابقة قد اقتصرت على الحديث عن علاقة المنظمات الإقليمية بالأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، إلا أن ذلك لا يحول دون ممارسة هذه المنظمات لدورها في التعاون مع الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .

وبناء على ما تقدم ، وبناء على طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، فإن مقتضى هذه الأحكام سمو وأفضلية ميثاق الأمم المتحدة على مواثيق إنشاء المنظمات الدولية الإقليمية ، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة احترام هذه المواثيق والمنظمات الناشئة عنها لميثاق الأمم المتحدة والأحكام والقرارات الصادرة بناء عليه .

الفصل الثاني

جامعة الدول العربية [١]

La Ligue des États Arabes - Ligue of The Arab States

سوف نعرض لجامعة الدول العربية من خلال بيان نشأتها ، وأهـدافها ومبادئها ، وأحكام العضوية فيها ، وأجهزتهـا ، وشخـصيتها القانونيـة ، ومنظماتها المتخصصة ، وذلك في المباحث الستة الآتية :

---

(١) للمزيد من التفاصيل حول جامعة الدول العربية راجع :

- د. أحمد أبو الوفا محمد ، جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية ، دار النهـضة العربية ، ١٩٩٩ ؛ د. مصطفي أحمد فؤاد ، الأمم المتحدة والمنظمـات الحكوميـة وغير الحكومية ، ص ٢٢٦ : ٢٧٧ ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤١٥ : ٤٦٥ ؛ د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ : ٤٨٥ .

المبحث الأول

نشأة جامعة الدول العربية

ذكرنا ، في المبحث الأول من الفصل الأول من هذا الباب ، أن هناك ثلاثة آراء حول الرابطة الواجب توافرها بين المنظمات الإقليمية : الأول يقصرها على الجوار الجغرافي بين أعضاء المنظمة ، والثاني يضيف إلى الجوار الجغرافي الترابط الحضاري والثقافي والديني واللغوي ، والثالث يرى أن أيا من هذه الروابط فقط تكفي لإنشاء المنظمات الإقليمية .

والذي ينظر إلى الدول العربية يجد توافر هذه الروابط جميعها ، حيث الجوار الجغرافي ووحدة الأصل واللغة والتاريخ والمصير والدين والعادات والتقاليد ؛ ولذلك فلا توجد مجموعة أخرى من الدول على مستوى العالم بينها المقومات الأساسية ، ليس لإنشاء منظمة إقليمية فقط ، بل لقيام الوحدة الحقيقية – اقتصاديا وسياسيا – بينها .

وقد مر تاريخ الأمة العربية بفترات وحدة وتفكك عديدة ، حيث توحدت تحت راية الإسلام في عهد الخلفاء الراشدين بعد بعث النبي محمد صلى الله عليه وسلم ، ولما انتقلت الخلافة إلى الدولة العثمانية ظلت الدول العربية أيضا تحت لوائها ، ومع انهيار الإمبراطورية العثمانية بدأت الدول الأوربية – خاصة انجلترا وفرنسا وإيطاليا – تدخل الدول العربية وتحتلها ، الأمر الذي ترتب عليه انشغال هذه الدول في الحصول على استقلالها وتأكيد سيادتها على أراضيها .

لكل هذا فقد تأخرت الوحدة العربية كثيرا ، بل لقد تأخر مجرد إنشاء منظمة إقليمية تجمع الدول ذات اللغة الواحدة والتاريخ الواحد والمصير الواحد .

وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها الدول الاستعمارية لمحاولة تفتيت الوحدة العربية ، فإن نضال الشعوب العربية لم يتوقف ، جيلاً بعد جيل ، من أجل الحصول على الاستقلال وتحقيق الوحدة العربية .

وإدراكا منها للتطور التاريخي الحتمي للأمة العربية ، فقد أعلنت انجلترا على لسان وزير خارجيتها "أنطوني إيدن" تصريحا في ٢٩ مايو ١٩٤١ جاء فيه " أن العالم العربي قد خطا خطوات واسعة في طريق الرقي ، وهو يطمع الآن في تحقيق نوع من الوحدة يجعل منه عالما متماسكا ، ويرجو أن تساعده بريطانيا العظمى في بلوغ هذا الهدف ، ويسرني أن أعلن باسم صاحبة الجلالة عن ترحيب بريطانيا بهذه الخطوة وعن استعدادها لمساعدة القائمين بها حالما تتوفر لديها الأدلة على تأييد الرأي العام العربي لها " . ودعمت بريطانيا هذا الاتجاه الجديد بتصريحين صدرا في ١٩ مارس ١٩٤٢ و ٢٤ فبراير ١٩٤٣ كرر فيهما وزير خارجيتها ما سبق أن أعلنه من تأييد بريطانيا لحركة الوحدة العربية ، وأوضح أن الخطوة الأولى في سبيل تحقيق أي مشروع للوحدة العربية يجب أن تأتي من جانب العرب أنفسهم .

وهذا التناقض في موقف بريطانيا ، الدولة الاستعمارية التي تحتل معظم الدول العربية ، والتي تعلن صراحة بأنها مع أي مشروع للوحدة العربية ، رغم ما في ذلك من مخاطر على استمرار احتلالها لهذه الدول ، هذا التناقض يفسره رغبة هذه الدولة في استمرار السيطرة على الدول العربية حتى بعد الوحدة ، وذلك بأن تكون هذه الوحدة بمبادرة منها وعلى الطريقة التي تريدها كي تستطيع توجيهها واستمرار السيطرة عليها .

وقد ظهرت عدة اتجاهات بين حركات الاستقلال في الدول العربية حول شكل الوحدة أو الصورة التي سيكون عليها الاتحاد المأمول ، وأهم هذه الاتجاهات :

- مشروع سوريا الكبرى ، بتكوين وحدة تضم سوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين .

- مشروع الهلال الخصيب ، بتكوين وحدة تضم سوريا والعراق وشرق الأردن وفلسطين .

- مشروع اتحاد شامل يجمع كل الدول العربية ، بحيث يضم سوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين والسعودية واليمن ومصر.

وبينما كانت هذه الاتجاهات الثلاثة تتصارع الرأي العام العربي والحركات السياسية العربية ، سارعت حكومة مصر إلى إجراء مشاورات واتصالات مع كل من الدول العربية على حدة لاستطلاع الرأي حول الشكل المقترح لهذه الوحدة . وعلى أثر هذه الاتصالات قامت مصر بتوجيه الدعوة إلى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربي العام ، انعقدت في الإسكندرية في الفترة من ٢٥ سبتمبر إلى ٧ أكتوبر ١٩٤٤ ، حضرها ممثلون عن مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية .

وقد انتهت أعمال هذه اللجنة إلى توقيع بروتوكول الإسكندرية في ٧ أكتوبر ١٩٤٤ ، والذي انطوى على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الهيئة المزمع إنشاؤها (١) ، حيث جاء به "أن ممثلي هذه الدول ، إثباتا للصلات

---

(١) وأهم هذه المبادئ :

أ - أن يكون اسم الهيئة المزمع إنشاؤها "جامعة الدول العربية" .

الوثيقة والروابط العديدة التي تربط البلاد العربية جمعاء ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة ، وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية ، اتفقوا على تأليف "جامعة الدول العربية" للدول العربية التي تنضم لها على قدم المساواة .

وتفرعت عن اللجنة التحضيرية لجنة فرعية سياسية تتكون من أعضاء اللجنة التحضيرية ، تتولى إعداد مشروع نظام أساسي للجامعة العربية ، على ضوء الأسس والمبادئ الواردة في بروتوكول الإسكندرية . وقد اجتمعت هذه اللجنة في الإسكندرية في الفترة من ١٧ فبراير إلى ٣ مارس ١٩٤٥ انتهت خلالها من إعداد مشروع الميثاق ، وقامت برفعه إلى اللجنة التحضيرية التي أقرته بالإجماع في ١٩ مارس ١٩٤٥ .

وفي ٢٢ مارس ١٩٤٥ وقع ممثلو الدول العربية الست ، التي كانت ممثلة في المؤتمر العربي العام ، وهي سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والسعودية ومصر على ميثاق جامعة الدول العربية ، ثم وقعته اليمن في صنعاء في ٥ مايو ١٩٤٥. وقامت هذه الدول بإيداع وثائق تصديقاتها لدى

= ب - يكون لهذه الجامعة مجلس يسمى "مجلس الجامعة" يتم تمثيل الأعضاء فيه على قدم المساواة .

ج- قيام الجامعة على أساس التعاون الاختياري بين الدول .

د- التأكيد على عدم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات التي تنشأ بين الدول العربية ، وحل هذه المنازعات بالوسائل السلمية ، وتخويل مجلس الجامعة سلطة الاشتراك في حل هذه المنازعات .

الأمانة العامة [١] . ووفقا للمادة ٢٠ فقد أصبح الميثاق نافذا بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع الدولة الرابعة (وهي العراق) تصديقاتها ، أي في ١١مايو ١٩٤٥ . وهكذا قامت جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية اعتبارا من هذا التاريخ .

ويتكون ميثاق الجامعة من ديباجة وعشرين مادة ، فضلا عن ثلاثة ملاحق ، الأول خاص بفلسطين ، والثاني خاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة ، والثالث خاص بتعيين أول أمين عام للجامعة . ولقد نص الميثاق في المادة العاشرة منه على أن تكون القاهرة مقرا دائما للجامعة .

وفي أكتوبر عام ٢٠٠٠ أضيف ملحق خاص بالانعقاد الدوري لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة اعتباراً من عام ٢٠٠١ . وفي مارس ٢٠٠٤ أقر مجلس الجامعة على مستوى القمة ، في القمة العادية التي عقدت في الجزائر ، على ملحق جديد يضاف للميثاق يتضمن الموافقة على إنشاء برلمان عربي يضم ممثلين عن كل الدول الأعضاء .

---

(١) الأردن في ١٠ أبريل ١٩٤٥ ، ومصر في ١٢ أبريل ١٩٤٥ ، والسعودية في ١٦أبريل ١٩٤٥ ، والعراق في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ ، ولبنان في ٢٦ مايو ١٩٤٥ ، واليمن في ٢٩ مايو ١٩٤٥ وسوريا في ٩ فبراير ١٩٤٦ .

المبحث الثاني

أهداف جامعة الدول العربية ومبادؤها

أولا - أهداف الجامعة :

إن تحديد أهداف أية منظمة دولية أمر ضروري ، لأن هذه الأهداف هي سبب وعلة وجودها ، ومن ثم تلعب دورا كبيرا في توجيه نشاط هذه المنظمة . ولقد ورد النص على أهداف جامعة الدول العربية -كقاعدة عامة- في بروتوكول الإسكندرية وديباجة الميثاق والمادة الثانية منه على النحو التالي :

١-صيانة استقلال الدول الأعضاء : حيث ورد النص على هذا الهدف بوضوح في بروتوكول الإسكندرية وفي ديباجة الميثاق والمادة ٢/١ منه ، ولذلك فإن الهدف الأساسي لإنشاء الجامعة هو صيانة استقلال الدول الأعضاء فيها والمحافظة على سيادتها ، ولا ريب أن هذا الهدف لن يتحقق إلا بتضامن الدول العربية داخل الجامعة والعمل المشترك بينها .

٢- تحقيق التعاون العربي في شتي المجالات : حيث نصت المادة الثانية من الميثاق على ضرورة تعاون الدول المشتركة في الجامعة تعاونا وثيقا بحسب نُظم وأحوال كل منها ، وذلك في الشئون الآتية :

أ- الشئون الاقتصادية والمالية ، ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والنقد وأمور الزراعة والصناعة .

ب- شئون المواصلات ، ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

ج- شئون الثقافة .

د- شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

هـ- الشئون الاجتماعية .

و- الشئون الصحية .

على أن مجالات التعاون السابقة قد ورد ذكرها في المادة الثانية من الميثاق على سبيل المثال لا الحصر ، ذلك أن الجامعة العربية منظمة دولية إقليمية ذات اختصاص عام وشامل ، ومن ثم فلا مانع من التعاون في مجالات أخرى جديدة غير منصوص عليها في الميثاق .

وضمانا لتحقيق صيانة استقلال الدول الأعضاء في الجامعة وتحقيق التعاون بينها في شتى المجالات ، فقد نصت المادة الثانية من الميثاق على ضرورة توثيق الصلات بين الدول المشتركة في الجامعة ، وتنسيق خططها السياسية لتحقيق أهدافها .

٣-النظر بصفة عامة في شئون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن إنشاء الجامعة العربية كان انعكاسا للاتجاه الذي نادى بقيام منظمة تجمع كافة الدول العربية ؛ ولذلك كان طبيعيا أن تهتم هذه الجامعة برعاية مصالح كل هذه الدول ، سواء كانت أعضاء أم غير أعضاء بها ، وأن تتعاون معها إلى أبعد مدى ، وأن تساعد الدول غير الأعضاء فيها في الحصول على استقلالها تمهيدا للانضمام إليها . ومن ثم فإن الجامعة تعمل ، باعتبارها رمزا لوحدة العالم العربي بأسره على حد تعبير ميثاقها ، على التعاون بين الدول العربية كلها من أجل تحسين أحوال هذه الدول .

ونتيجة لذلك ، فقد حرص الميثاق على النص في المادة ٢/٤ منه على جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء في الجامعة في اللجان المشار إليها في هذه المادة ، وذلك وفقا لما يحدده مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) لحالات هذا الاشتراك وقواعد التمثيل . بل لقد أفرد الميثاق ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة والدول العربية غير الأعضاء فيها ، من أجل العمل على تحقيق مصالح هذه الدول وتأمين مستقبلها .

ثانيا - مبادئ الجامعة :

إذا كانت أهداف أية منظمة دولية هي السبب وراء إنشائها ، ومن ثم فهي البواعث الدافعة لإنشائها ، فإن المبادئ هي الضوابط التي تلتزم بها المنظمة الدولية لتحقيق أهدافها . وتلتزم أجهزة جامعة الدول العربية والدول الأعضاء فيها بعدة مبادئ ، ورد النص عليها في ديباجة الميثاق والمواد ٥ ، ٦ ، ٧ ، وهي :

١- المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء : حيث تتمتع الدول الأعضاء في الجامعة بسيادتها كاملة ، ذلك أن الجامعة منظمة تقوم على أساس التعاون الاختياري بين أعضائها ، وليست سلطة سياسية تعلو حكومات الدول الأعضاء ، ولذلك تلتزم الجامعة بالمحافظة على هذه السيادة وبعدم مباشرة أية اختصاصات لم يرد النص عليها في الميثاق .

ومن مظاهر المساواة في السيادة بين أعضاء الجامعة تمثيلهم في أجهزتها على قدم المساواة دون تمييز بين دولة وأخرى ، وحق كل دولة في رئاسة مجلس الجامعة وفقا للنظام المعمول به ، وبالجملة فإنهم يتمتعون بحقوق ويتحملون بالتزامات متساوية داخل الجامعة . وهكذا فإن الدول

الأعضاء في الجامعة تتحقق بينها المساواة القانونية بحيث لا تحصل الـدول العربية الكبيرة على أية مزايا في الجامعة لا تحصل عليها غيرها من الدول.

٢-عدم استخدام القوة في العلاقات الدولية وضرورة حـل المنازعـات العربية بالطرق السلمية : جاء النص على عدم استخدام القوة في العلاقـات بين الدول الأعضاء في بروتوكول الإسكندرية حيث قرر أنه "لا يجوز على كل حال الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة" ، كما نصت المادة الخامسة من الميثاق على أن يمتنع على الأعضاء الالتجـاء إلى القوة لحل المنازعات التي قد تنشأ بينهم ، وأن عليهم اللجوء إلى الوسائل السلمية ، وأهمها التحكيم والوساطة .

ويسري هذا المبدأ على النزاع الذي ينشأ بين دولة عضو في الجامعـة وأخرى غير عضو فيها ، وذلك تأكيدا لما نصت عليه مواثيق كل من منظمة الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية .

٣-عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء : وهذا المبـدأ لـه جانبان : الأول يتعلق بالتزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أي منهم في المسائل الداخلية الخاصة بالآخرين ، الأمر الذي يعني الالتزام باحترام أنظمة الحكـم المختلفة في الدول العربية ، وعدم القيام بأية أعمال ترمي إلى تغييـر هـذه الأنظمة ، وهذا الجانب نصت عليه المادة الثامنة من الميثاق .

أما الجانب الثاني فيتعلق بعدم تدخل أجهزة المنظمة في الشئون الداخلية للدول الأعضاء ، وهذا الجانب يستند إلى القواعد العامة التي تحكم المنظمات الدولية ، والتي تقضي بتمتع الدول بسيادتها وعدم تنازلها عنها وما يترتـب على ذلك من أن المنظمات الدولية ليست دولة أو هيئة فوق الـدول ولكنهـا

هيئة للتعاون بين الدول . وهذا يعني أنه لا يجوز للجامعة أن تتدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء .

والمبادئ الثلاثة سالفة الذكر تتوافق تماما مع جامعة الدول العربية باعتبارها منظمة للتعاون الاختياري بين الدول الأعضاء ، وليست منظمة فوق الدول ، يمكن لها أن تفرض عليهم أمورا معينة . كما أنها تعتبر تطبيقا للقواعد العامة في المنظمات الدولية ، حيث نجد النص عليها في العديد من مواثيق إنشاء هذه المنظمات .

٤-الدفاع المشترك : حيث نصت المادة السادسة من الميثاق على أن لمجلس الجامعة أن يتخذ التدابير التي يراها لازمة لدفع العدوان الذي يقع على أحد الأعضاء . وهذه المادة تقيم تضامنا بين الدول الأعضاء في مواجهة العدوان ، سواء كان هذا العدوان واقعا من دولة عضو في الجامعة أم غير عضو فيها. وهذا التضامن في مواجهة العدوان يفرض على الدول الأعضاء واجبا بمعاونة الدولة التي تتعرض للعدوان . وذلك من خلال الإجراءات التي يتخذها مجلس الجامعة .

وقد أكدت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى ، التي وافق عليها مجلس الجامعة في ١٣ أبريل ١٩٥٠ ، على هذا المبدأ وزادته إيضاحا في المادة الثانية منها ، فنصت على أن تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها أو على قواتها المسلحة اعتداء عليها جميعا ، ولذلك فإنها عملا بحق الدفاع الشرعي (الفردي والجماعي) عن كيانها تلتزم بأن تبادر إلى معاونة الدولة المعتدى عليها ، بأن تتخذ على

الفور بجميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك باستخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما .

وعلى ذلك فإن مبدأ الدفاع المشترك يعتبر استثناءً على مبدأ منع استخدام القوة في العلاقات الدولية ، ولكنه استثناء يبرره المنطق والعقل عملا بمبدأ الدفاع الشرعي الجماعي ، إذ ليس من المنطقي مطالبة الدولة المعتدى عليها بالامتثال للدولة المعتدية .

٥- عدم التعارض مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة : فرغم أن ميثاق جامعة الدول العربية تم التوقيع عليه ودخل حيز النفاذ الفعلي قبل ميثاق الأمم المتحدة ، إلا أنه يجب ألا يتعارض معه [(١)] ، وذلك لأن جميع الدول العربية أعضاء في الأمم المتحدة ، ومن ثم فهي ملتزمة بأحكام ميثاقها . كما أنه رغم أن ميثاق الجامعة قد دخل حيز النفاذ قبل ميثاق الأمم المتحدة إلا أن الأعمال التحضيرية للأخير قد بدأت قبل الأول ؛ ولذلك فإن المعالم الأساسية لمبادئ وأهداف الأمم المتحدة قد تبلورت واتضحت قبل إقرار ميثاق الجامعة .

ويستند هذا المبدأ إلى المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة والتي تنص على أنه إذا تعارضت الالتزامات الواردة في هذا الميثاق مع أية التزامات أخرى فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق [(٢)] . كما أنه يستند إلى

---

(١) الجدير بالذكر أنه رغم أن ميثاق جامعة الدول العربية قد دخل حيز النفاذ قبل ميثاق الأمم المتحدة ، إلا أن الأعمال التحضيرية للأخير قد بدأت قبل الأول ؛ ولذلك فإن المعالم الأساسية لمبادئ وأهداف الأمم المتحدة قد تبلورت واتضحت قبل إقرار ميثاق الجامعة .

(٢) سواء نشأت هذه الالتزامات قبل العمل بالميثاق أم بعد العمل به ، وهذا معناه تعديل الالتزامات التي أخذتها الدول الأعضاء على نفسها قبل العمل بأحكام الميثاق إذا تعارضت مع أحكامه ، كي تتفق معها .

المادة ١/٥٢ من ميثاق الأمم المتحدة والتي تسمح بقيام المنظمات الإقليمية ما دامت هذه المنظمات ونشاطاتها متلائمة مع أهداف الأمم المتحدة ومبادئها . وأخيرا يستند هذا المبدأ إلى المادة ٦/٢ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أن تعمل هيئة الأمم المتحدة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على مبادئها بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين ، وذلك باعتبار أن السلم والأمن الدوليين كل لا يتجزأ .

المبحث الثالث

العضوية في جامعة الدول العربية

نعرض لأحكام العضوية في جامعة الدول العربية من خلال مطلبين ، نخصص الأول لاكتساب العضوية ، والثاني لانتهائها :

المطلب الأول

اكتساب العضوية

نصت المادة الأولى من ميثاق الجامعة على أن "تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق . ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة . فإذا رغبت في الانضمام ، قدمت طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ، ويُعرض على المجلس (مجلس الجامعة على مستوى الوزراء) في أول جلسة تعقد بعد تقديم الطلب ".

ويتضح من هذا النص أن العضوية في الجامعة – شأنها شأن العضوية في باقي المنظمات الدولية – تُكتسب عن طريقين : الأول عن طريق

الاشتراك في تأسيس الجامعة ، وهي العضوية الأصلية ، وتثبت للدول التي قامت بوضع ميثاقها والتوقيع والتصديق عليه . والثاني عن طريق الانضمام إلى الجامعة ، وهي العضوية بالانضمام ، وتثبت للدول التي تنضم للجامعة بعد إنشائها .

أولا – العضوية الأصلية :

أعضاء الجامعة الأصليين سبع دول هي : الأردن ، ومصر ، والسعودية ، والعراق ، ولبنان ، واليمن ، وسوريا ، حيث قام ممثلو هذه الدول بالتوقيع على الميثاق في ٢٢ مارس ١٩٤٥ فيما عدا اليمن التي وقعته في ٥ مايو ١٩٤٥ ، ثم قامت هذه الدول بإيداع وثائق تصديقاتها على الميثاق كما رأينا .

ثانيا – العضوية بالانضمام :

تثبت العضوية بالانضمام للدول التي تنضم إلى الجامعة في تاريخ لاحق على إنشائها ، ولقد بينت المادة الأولى شروط الانضمام إلى الجامعة ، وهذه الشروط تنقسم إلى نوعين :– شروط موضوعية وأخرى إجرائية :–

أ– الشروط الموضوعية :

١– أن تكون دولة : ذلك أن جامعة الدول العربية منظمة دولية حكومية ، ومن ثم فالعضوية فيها مقصورة على الدول . وعلى هذا يُشترط أن يكون طالب العضوية في الجامعة متمتعا بوصف الدولة . وتتمتع أية وحدة بصفة الدولة إذا توافرت فيها أركان ثلاثة : هي الشعب والإقليم والسلطة السياسية .

٢- أن تكون هذه الدولة عربية : حيث أن عضوية الجامعة مقصورة على الدول العربية فقط ، ذلك أن الجامعة - كمنظمة دولية إقليمية - لم تقم على التجاور الجغرافي فقط ، بل قامت أيضا استنادا على عنصر القومية العربية .

ولم يحدد الميثاق معنى العروبة كما أنه لم يضع معياراً لها ، ولذلك يتمتع مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) بسلطة تقديرية واسعة في مدى توافر هذا الشرط . وعموما فإن هذا الشرط لم يُثر مشاكل تذكر إلا بصدد حالتين هما حالة موريتانيا وحالة الصومال ، ومع ذلك فقد تغلبت الاعتبارات القومية ووافق مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) على قبولهما .

٣- أن تكون هذه الدولة العربية مستقلة : حيث اشترط الميثاق أن تكون الدولة طالبة العضوية دولة مستقلة . وشرط الاستقلال هنا شرط طبيعي ، حيث أن الدولة المستقلة هي التي تستطيع تنفيذ أحكام الميثاق والتحمل بالالتزامات الناشئة عنه .

ويجري عرف المنظمات الدولية عموما على الأخذ بالمعنى الواسع للاستقلال ، حيث يكفي أن تحكم الدولة نفسها حكما ذاتيا وأن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول [(١)] .

---

(١) وتجدر الإشارة إلى أن ميثاق الجامعة قد أفرد ملحقا خاصا بفلسطين شكّل أساساً لتعامل الجامعة مع إقليم فلسطين ، وأناط هذا الملحق بمجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربي من فلسطين للاشتراك في أعماله . وفي عام ١٩٧٤ قرر الملوك والرؤساء العرب في قمة الرباط اعتبار منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني . وفي سبتمبر عام ١٩٧٦ قرر مجلس الجامعة - بناء =

ب- الشروط الإجرائية :

لا يكفي توافر الشروط الموضوعية السابقة للانضمام إلى عضوية الجامعة ، بل يلزم فوق ذلك توافر شرطين إجرائيين :

١- أن تقدم الدولة طالبة الانضمام طلبا بذلك : حيث أن العضوية في جامعة الدول العربية - شأنها في ذلك شأن العضوية في المنظمات الدولية عموما - ليست تلقائية أو إجبارية ، وإنما هي اختيارية . ويتضمن هذا الطلب عادة تعهدا من هذه الدولة بقبولها أحكام الميثاق والوفاء بالالتزامات الناشئة عنه . ويتم تقديم هذا الطلب إلى الأمين العام للجامعة الذي يتعين عليه عرضه على مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) في أول اجتماع له بعد تاريخ تقديمه .

٢- أن يوافق مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) على الانضمام : فإذا كان الميثاق قد أشار في المادة الأولى إلى أن لكل دولة عربية مستقلة الحق في الانضمام إلى الجامعة ، إلا أنه اشترط ضرورة موافقة مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) على هذا الانضمام .

ولم ينص الميثاق على كيفية صدور قرار مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) بقبول عضو جديد ، وهل تكون بالإجماع أم بالأغلبية ، ولذلك انقسم الفقه إلى اتجاهين :

الأول : يرى ضرورة صدور هذا القرار بالإجماع باعتبار أن الإجماع هو القاعدة العامة التي تصدر بها قرارات المجلس (على مستوى

= على اقتراح مصر - قبول منظمة التحرير الفلسطينية عضوا كامل العضوية في الجامعة ، لها ما لكل الأعضاء من حقوق وعليها ما عليهم من واجبات .

الوزراء) [١] . بينما ذهب الاتجاه الثاني إلى الاكتفاء بالأغلبية لصدور قرار المجلس في هذا الشأن ، وذلك لأن الإجماع أمر لازم إذا تعلق القرار بسيادة الدول الأعضاء ، وهو مالا يتوافر بالنسبة لانضمام دولة جديدة للجامعة ، فضلا عن أن الميثاق يشير إلى أن العضوية في الجامعة حق للدول العربية المستقلة إذا توافرت شروطها [٢] .

ولقد جرى العمل داخل مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) على صدور قرار قبول العضوية بالإجماع باستثناء حالة واحدة هي حالة الكويت ، حيث وافق المجلس على انضمامها في ٢٠ يوليو عام ١٩٦١ رغم اعتراض العراق ، الذي قاطع المجلس فترةً احتجاجا على صدور هذا القرار . ولقد توالى انضمام الدول العربية المستقلة إلى جامعة الدول العربية إلى أن أصبح عدد الدول المنضمة إليها ست عشرة دولة [٣] ، ليصبح عدد أعضاء الجامعة الآن اثنتين وعشرين دولة بعد توحيد اليمن .

---

(١) من أنصار هذا الرأي : د. عائشة راتب ، التنظيم الدولي –الكتاب الثاني– "التنظيم الإقليمي والمتخصص " ، ١٩٧١ ، ص ٢٩ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ؛ د. محمد طلعت الغنيمي ، جامعة الدول العربية ، دراسة قانونية سياسية ، ١٩٧٤ ، ص ٨٣ ؛ د. مصطفى أحمد فؤاد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٣ ؛ د. أحمد أبو الوفا محمد ، جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

(٢) من أنصار هذا الرأي : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨ ؛ د. صلاح الدين عامر ، المرجع السابق ، ٤٦٦ ؛ د. أحمد موسى ، ميثاق جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٤٨ ، ص ٥٨– ٥٩ .

(٣) ليبيا في ٢٨ مارس ١٩٥٣ ، والسودان في ١٩ يناير ١٩٥٦ ، وتونس والمغرب في أول أكتوبر ١٩٥٨ ، والكويت في ٢٠ يوليو ١٩٦١ ، والجزائر في ١٦ أغسطس =

المطلب الثاني

انتهاء العضوية

نصت المادتان ١٨ ، ١٩ من الميثاق على حالتين تنتهي فيهما العضوية في الجامعة ، وهما الانسحاب و الفصل :

أولا - الانسحاب من الجامعة :

أشارت أحكام الميثاق إلى حالتى انسحاب هما :

الحالة الأولــى : الانسحاب بناء على طلب الدولة ، حيث نصت المــادة ١/١٨ على أنه " إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس (على مستوى الوزراء) عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بــسنة" . حيــث تعطي الجامعة لأعضائها حق الانسحاب ، نظرا لأن العضوية فيها اختيارية وليست إجبارية ، إلا أنها تُلزم العضو بإبلاغ مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) عزمه على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة . ومعنى ذلــك أن صــفة العضويه لا تزول عن العضو إلا بعد انقضاء سنة من تاريخ الإبلاغ بــه ، ويظل العضو خلال هذه السنة متمتعا بكافة حقوق العضوية وملتزما بجميــع التزاماتها . ويرجع تقرير هذا الحكم إلى إعطاء مجلــس الجامعــة (علــى مستوى الوزراء) فرصة لبحث أسباب الانسحاب ومحاولة إقنــاع العــضو بالرجو ع عنه

= ١٩٦٢ ، وجمهورية اليمن الديمقراطيــة الــشعبية فــي ١٢ ديــسمبر ١٩٦٧ ، والبحرين ، قطر في ١١ ســبتمبر ١٩٧١ ، وعمــان فــي ١٩ ســبتمبر ١٩٧١ ، والإمارات في ٦ ديسمبر ١٩٧١ ، وموريتانيا في ٢٦ نوفمبر ١٩٧٣ ، والــصومال في ١٤ فبراير ١٩٧٤ ، وفلسطين في ٩ سبتمبر ١٩٧٦ ، وجيبوتي في ٤ ســبتمبر ١٩٧٧ ، وجزر القمر في ٢٠ نوفمبر ١٩٩٣ .

الحالة الثانية : الانسحاب بسبب عدم قبول تعديل أُدخل على الميثـاق ، حيث أعطت المادة ١٩ من الميثاق للدولة العضو حق الانسحاب الفوري من الجامعة في حالة إجراء تعديل على الميثاق لم تقبله هذه الدولة . وفي هـذه الحالة يكون للدولة الانسحاب من الجامعة دون انتظار مدة السنة المشار إليها في الحالة السابقة ، وإنما فقط عند بدء تنفيذ التعديل غير المقبول من جانبها .

ولم يشهد تاريخ الجامعة حالات انسحاب بعض من أعضائها -رغم كثرة الخلافات بينها – سواء كان ذلك بناء على طلبها أو بـسبب تعـديل أحكـام الميثاق ، وإن كانت قد شهدت حالات عديدة قاطعت فيها بعض الدول جلسات مجلس الجامعة على مستوى الوزراء) .

ثانيا - الفصل من الجامعة :

تنص المادة ٢/١٨ على أنــه " ولمجلـس الجامعـة (علـى مـستوى الوزراء) أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثـاق منفـصلة عـن الجامعة ، وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المـشار إليهـا " . ويواجه هذا النص الفصل من عضوية الجامعة كعقوبة توقـع علـى العـضو نتيجة إخلاله بأحكام الميثاق . ويشترط لتوقيع هذه العقوبة شـروطاً ثلاثـة هي :

١-عدم قيام الدولة بالواجبات التي نص عليها الميثاق . وقد ورد النص مطلقا دون تحديد لنوعية أو أهمية هذه الواجبات ، الأمر الذي يـؤدي إلـى إعطاء المجلس سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن .

٢- أن يتم توقيع قرار الفصل من مجلس الجامعة على مستوى الوزراء دون غيره من أجهزتها ، ذلك أنه الجهاز الوحيد المختص بإصدار هذا القرار .

٣-أن يصدر قرار الفصل بإجماع الدول الأعضاء عدا الدولة التي سيتم فصلها . واشتراط الإجماع هنا ، فضلا عن أنه ضمانة قوية لعدم الإسراع في اتخاذ هذا القرار ، فإنه القاعدة العامة في اتخاذ قرارات الجامعة العربية .

ويترتب على انتهاء العضوية من الجامعة ، سواء بسبب الانسحاب بنوعيه أو بسبب الفصل من الجامعة ، حرمان الدولة التي انتهت عضويتها من الحقوق التي يقررها لها الميثاق وتحللها من التزاماتها ، ولا يمكن لهذه الدولة استعادة هذه الحقوق إلا بطلب انضمام جديد إلى الجامعة .

وعلى أية حال لم يطبق قرار الفصل على أية دولة عضو في الجامعة منذ إنشائها حتى الآن .

تجميد العضوية :

رغم أن ميثاق جامعة الدول العربية لم يتضمن نصوصا خاصة بحرمان العضو من بعض أو من كل مزايا وحقوق العضوية مثل ما يحدث في غالبية المنظمات الدولية ، إلا أن العمل داخل جامعة الدول العربية قد أفرز لنا جزاءً جديداً تحت اسم "تجميد العضوية" يوقع على الدول التي تخل بأحكام الميثاق .

وهذا الجزاء لا نجد له مثيلا في مواثيق إنشاء المنظمات الدولية بما فيها ميثاق جامعة الدول العربية ، ولكن أفرزه التطبيق العملي كما ذكرنا . وقد تم ذلك مرتين :

الأولى : في ٢ يوليو ١٩٧٨ ، حيث قرر مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) تجميد العلاقات السياسية والدبلوماسية بين الدول الأعضاء وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (اليمن الجنوبي) ، وذلك بسبب تورطها في اغتيال رئيس اليمن الشمالي . وفي نوفمبر عام ١٩٧٨ قرر مؤتمر القمة العربي التاسع في بغداد رفع قرار التجميد .

الثانية : وعلى إثر توقيع مصر اتفاقيات كامب دافيد مع إسرائيل في ٢٦ مارس ١٩٧٩ ، ورغم أن المادة العاشرة من الميثاق تنص على أن القاهرة هي المقر الدائم لجامعة الدول العربية ، فقد قامت الدول العربية بنقل مقر الجامعة إلى تونس ، ووقعت على مصر أيضا جزاء "تجميد" عضويتها في الجامعة .

ثم قرر مجلس الجامعة (على مستوى الوزراء) عام ١٩٨٩ عودة المقر الدائم إلى القاهرة ورفع حالة تجميد عضوية مصر ، وعادت مصر من جديد كعضو نشط في الجامعة .

وتجميد العضوية ، كجزاء وقعته الجامعة العربية على بعض أعضائها ، يقع في مرحلة وسط بين الحرمان المؤقت من حقوق ومزايا العضوية والفصل النهائي منها ، فهو أشد من الأول وأخف من الثاني . ومن ناحية أخرى يوجد بينه وبين الاثنين بعض من أوجه الشبه والاختلاف :

- فهو يتفق مع الحرمان من حقوق ومزايا العضوية في كونهما حرمان مؤقت وليس نهائي ، كما أنهما كعقوبة تُوقع وتُرفع بواسطة أجهزة المنظمة . ولكنهما يختلفان في أن الدولة التي يتم تجميد عضويتها لا تلتزم بدفع أنصبتها المالية في المنظمة خلال فترة الحرمان .

- ويختلف الحرمان والتجميد عن الفصل في أن الأول والثاني لا يترتب عليهما زوال العضوية في حين أن الفصل يترتب عليه زوال العضوية ، الأمر الذي ينتج عنه أن الدولة التي وُقّعت عليها عقوبة الحرمان من مزايا العضوية أو تجميد عضويتها تظل ملتزمة بأهداف ومبادئ المنظمة ، أما الدولة المفصولة فتتحلل نهائيا من الالتزامات الناشئة عن الميثاق .

المبحث الرابع

أجهزة جامعة الدول العربية

تعتبر أجهزة المنظمة الدولية عموما هي الأداة التي يُسند إليها لختصاص تحقيق أهداف هذه المنظمة والحفاظ على مبادئها ؛ ولذلك تُمنح هذه الأجهزة السلطات اللازمة لمباشرة هذا الاختصاص .

وسوف نعرض لأجهزة الجامعة الرئيسية المنشأة وفقا للميثاق ، ثم لأجهزة الجامعة المنشأة وفقا لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى ، وأخيرا لأجهزة الجامعة الثانوية المنشأة بقرارات من مجلس الجامعة ، وذلك في المطالب الثلاثة الآتية :

المطلب الأول

أجهزة الجامعة الرئيسية المنشأة وفقا للميثاق

نص ميثاق جامعة الدول العربية ، عند إقراره ، على إنشاء ثلاثة أجهزة رئيسية هي : مجلس الجامعة (م/٣) ، واللجان الدائمة (م/٤) ، والأمانة العامة (م/١٢) . كما وافقت القمة العربية غير العادية التي عقدت بالقاهرة في أكتوبر عام ٢٠٠٠ على ملحق يضاف للميثاق يتضمن الموافقة على

انعقاد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بوصفه أحد الأجهـزة الرئيسية لجامعة الدول العربية ؛ بل إنه يعتبر الجهاز الأعلى في الجامعـة . ثم وافق هذا المجلس في القمة السنوية العادية التي عقدت في الجزائـر فـي مارس ٢٠٠٤ على ملحق آخر يضاف إلى الميثاق ، ويتضمن هذا الملحـق الموافقة على إنشاء برلمان عربي . ولقد أنشئ بالفعل برلمان عربي انتقالي لمدة خمس سنوات ، بدأ أعماله في ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٥. ويتكون هذا البرلمان من ثمانية وثمانين عضوا ، بحيث يمثل كل دولة أربعة أعضاء .

وسوف نعرض لكل من هذه الأجهزة في الفروع الآتية :

الفرع الأول

مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة

مؤتمر القمة العربي :

لم ينص ميثاق جامعة الدول العربية ، عند إقراره ، على مؤتمر القمـة العربي كأحد الأجهزة الرئيسية للجامعة ، ومع ذلك فقد انعقد هـذا المـؤتمر مرات عديدة [1] ، منها دورات انعقاد عادية ومنها دورات انعقاد غير عادية أو طارئة :

١ - مؤتمرات القمة العادية :

- قمة إنشاص ، مصر ، ١٩٤٦ .

---

(١) حول مؤتمرات القمة العربية راجع أ.د . أحمد أبو الوفا ، جامعـة الـدول العربيـة كمنظمة إقليمية (دراسة قانونية) ، الطبعة الأولى ، القاهرة ١٩٩٩ ، دار النهضة العربية ، ص ٩٥ وما بعدها .

- قمة بيروت ، ١٩٥٦ .
- القمة العربية الأولى ، القاهرة ، ١٩٦٤ .
- القمة العربية الثانية ، الإسكندرية ، ١٩٦٥ .
- القمة العربية الثالثة ، الدار البيضاء ، ١٩٦٥ .
- القمة العربية الرابعة ، الخرطوم ، ١٩٦٧ .
- القمة العربية الخامسة ، الرباط ، ١٩٦٩ .
- القمة العربية السادسة ، الجزائر ، ١٩٧٣ .
- القمة العربية السابعة ، الرباط ، ١٩٧٤ .
- القمة العربية الثامنة ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- القمة العربية التاسعة ، بغداد ، ١٩٨٧ .
- القمة العربية العاشرة ، تونس ، ١٩٧٩ .
- القمة العربية الحادية عشر ، عمان ، ١٩٨٠ .
- القمة العربية الثانية عشر ، فاس ، ١٩٨١ .

٢ – مؤتمرات القمة غير العادية :

- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، الرباط ، ١٩٧٦ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، الدار البيضاء ، ١٩٨٥ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، عمان ، ١٩٨٧ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، الجزائر ، ١٩٨٨ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، الدار البيضاء ، ١٩٨٩ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، بغداد ، ١٩٩٠ .

- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، القاهرة ، ١٩٩٠ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- مؤتمر القمة العربية غير العادية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

أولاً – نشأة مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة :

أثناء انعقاد القمة العربية غير العادية في ٢١ ، ٢٢ أكتوبر عام ٢٠٠٠ بالقاهرة ، على خلفية انتهاك إسرائيل لحقوق الشعب الفلسطيني ، وافق الملوك والرؤساء والأمراء العرب على ملحق خاص ، يتكون من ديباجة وثماني مواد ، يتعلق بانعقاد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بصفة دورية كل عام . ووفقا للمادة الثامنة من هذا الملحق فإنه ينفذ بعد إقراره من القادة العرب والتصديق عليه من الدول الأعضاء وفقا لأوضاعها الدستورية ، كما يعتبر هذا الملحق جزءاً مكملاً للميثاق .

وبالفعل عقد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة دورته الأولى (القمة العادية الثالثة عشر) في عمان بالأردن في مارس عام ٢٠٠١ ، ودورته الثانية (القمة العادية الرابعة عشر) ببيروت في مارس عام ٢٠٠٢ ، ودورته الثالثة (القمة العادية الخامسة عشر) بالدوحة في مارس عام ٢٠٠٣ ، ودورته الرابعة (القمة العادية السادسة عشر) بتونس في مايو عام ٢٠٠٤ ، ودورته الخامسة (القمة العادية السابعة عشر) بالجزائر في مارس عام ٢٠٠٥ . وبذلك أصبح مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة أحد الأجهزة الرئيسية الدائمة للجامعة العربية ، بل إنه هو الجهاز الأعلى في الجامعة .

ثانياً- تشكيل مجلس الجامعة على مستوى القمة :

يتألف مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة من الأشخاص الذين يوجدون على رأس السلطة السياسية في الدول الأعضاء في الجامعة العربية ، وهم ملوك وأمراء ورؤساء الدول الأعضاء أو من يمثلهم على مستوى القمة . ومع ذلك فيمكن ، في حالات خاصة ، أن يكون تمثيل الدول على مستوى الشخص الثاني في الدولة أو رئيس الوزراء ،وذلك وفقاً لما هو معمول به في كل دولة . ولا يجوز أن يقل تمثيل الدولة في المؤتمر عن هذا المستوى . ويحضر الأمين العام لجامعة الدول العربية اجتماعات مجلس الجامعة على مستوى القمة ، كما يجوز دعوة أمين عام منظمة الأمم المتحدة وأمين عام منظمة المؤتمر الإسلامي وممثل الاتحاد الأوربي وممثل الاتحاد الأفريقي لحضور بعض جلسات مجلس الجامعة على مستوى القمة وإلقاء بيانات أمامه .

ثالثاً – نظام عمل مجلس الجامعة على مستوى القمة :

يعقد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة دورة انعقاد عادية منتظمة سنويا في شهر مارس من كل عام . كما يمكن له ، عند الضرورة أو عند بروز مستجدات تتصل بسلامة الأمن القومي العربي ، عقد دورات غير عادية وذلك بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء أو الأمين العام وبعد موافقة ثلثا الدول الأعضاء (م/٣ من الملحق) .

وتعقد الدورات العادية للمجلس على مستوى القمة في القاهرة ، ويجوز للدولة التي ترأس القمة استضافتها إذا رغبت في ذلك ، ويتناوب أعضاء المجلس حسب الترتيب الأبجدي لأسماء الدول الأعضاء رئاسة المجلس . أما الدورات غير العادية فالأصل أنها تعقد في القاهرة ، ومع ذلك يجوز عقدها خارج مقر الجامعة وذلك بعد موافقة الدول الأعضاء ، على أن تكون الرئاسة للدولة التي ترأس القمة . وأخيرا فإن رئاسة مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة تقتصر على ملوك ورؤساء وأمراء الدول العربية فقط (م/٤ من الملحق) .

رابعاً - اختصاصات وسلطات مجلس الجامعة على مستوى القمة :

الفرق بين الاختصاص La Compétance والسلطة Le Pouvoir هو أن الاختصاص يعتبر المجال أو النشاط المطلوب من الجهاز ممارسته ، أما السلطة فهي الأداة أو المكنة أو الوسيلة القانونية التي يمنحها الميثاق للجهاز كي يمارس اختصاصاته ، ومن ثم يحقق أهداف المنظمة .

ولما كان مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة يتألف من الملوك والرؤساء والأمراء العرب ، وهؤلاء يعتبرون أعلى مستوى للسلطة السياسية في بلادهم ؛ لذلك فإن هذا المجلس يعتبر هو الجهاز الرئيسي الأعلى في الجامعة العربية ؛ وعلى ذلك يمتد اختصاصه ليشمل مناقشة كافة المسائل والشئون التي تدخل في اختصاص الجامعة ، كما أن له أن يحيل أية موضوعات إلى مجلس الجامعة على مستوى الوزراء لبحثها والتصرف بشأنها . ووفقا للمادة الثانية من الملحق المشار إليه فللمجلس بصفة خاصة :

أ – النظر في القضايا المتعلقة باستراتيجيات الأمن القومي العربي بكافة جوانبه .

ب – تنسيق السياسات العليا للدول العربية تجاه القضايا ذات الأهمية الإقليمية والدولية ، وعلى الخصوص النظر في التوصيات والتقارير والمشاريع المشتركة التي يرفعها إليه مجلس جامعة الدول العربية على مستوى وزراء الخارجية .

ج – تعيين الأمين العام للجامعة .

د – تعديل ميثاق الجامعة .

ويملك مجلس الجامعة على مستوى القمة سلطة اتخاذ أية قرارات في إطار ميثاق الجامعة والملاحق المرفقة به . وتكون هذه القرارات ملزمة لباقي أجهزة الجامعة ، كما تكون ملزمة للدول الأعضاء في الحدود التي يسمح فيها الميثاق بذلك .

ووفقا للمادة الخامسة من الملحق المشار إليه فإن قرارات مجلس الجامعة على مستوى القمة تصدر بتوافق الآراء . ويعتمد نظام توافق الآراء على ضرورة إجراء المشاورات اللازمة للحصول على قبول الأعضاء للقرارات قبل صدورها ؛ ولذلك فهو أقرب إلى نظام الإجماع .

وأخيرا يقوم مجلس الجامعة على مستوى الوزراء والأمين العام بالتنسيق مع الدولة التي ترأس مجلس الجامعة على مستوى القمة بمتابعة تنفيذ قرارات القمة وإعداد التقارير الدورية بشأنها ، والتحضير للقمة التالية (م/ ٧ من الملحق) .

الفرع الثاني

مجلس الجامعة على مستوى الوزراء

كان هذا المجلس يسمى " مجلس جامعة الدول العربية " منذ إنشاء الجامعة عام ١٩٤٥ حتى عام ٢٠٠٠ ، وبعد تعديل الميثاق عام ٢٠٠٠ أصبح اسمه " مجلس جامعة الدول العربية على مستوى الوزراء " . وسوف نعرض لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى الوزراء من خلال بيان تشكيله ، ونظام عمله ، واختصاصاته وسلطاته ، والتصويت على قراراته:

أولاً – تشكيل مجلس الجامعة على مستوى الوزراء :

يتكون مجلس جامعة الدول العربية على مستوى الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو من ينوب عنهم . إلا أن ذلك لا يمنع من تمثيل الدول عن طريق وزراء آخرين أو أي مستوى آخر .

ويمكن لمجلس الجامعة على مستوى الوزراء إنشاء العديد من الأجهزة الثانوية لمساعدته في القيام بالمهام الموكلة إليه . فوفقا للنظام الداخلي للمجلس يكون له حق إنشاء لجان استشارية وفنية في الشئون السياسة ، والاقتصادية ، والاجتماعية والثقافية ، والقانونية ، والإدارية والمالية ، يراها ضرورية لنهوض الجامعة بمهامها .

وتتكون هذه اللجان من مندوب عن كل دولة عضو يمثل وفدها . وتختص بنظر وبحث الموضوعات التي يحيلها إليها المجلس ، ورفع تقرير بشأنها إليه . وتكون اجتماعات هذه اللجان صحيحة بحضور مندوبي أغلبية الدول الأعضاء ، كما تصدر توصياتها بأغلبية أراء الأعضاء .

ثانيا – نظام عمل مجلس الجامعة على مستوى الوزراء :

يعقد مجلس الجامعة على مستوى الوزراء دورتي انعقاد عاديتين في

شهري مارس وسبتمبر من كل عام [١] . ويجوز له أن يعقد دورات انعقـــاد غير عادية بناء على طلب دولتين من أعضائه ، أو بناء على طلب إحـــدى الدول الأعضاء في حالة الاعتداء عليها .

ويتناوب ممثلو الدول الأعضاء في الجامعة رئاسة المجلس في كل دور انعقاد عادي ، وذلك وفقا للترتيب الأبجدي لأسماء الدول ، ويكون الـــرئيس مسئولا عن إدارة الجلسات وإدارة المناقشات والحوار داخلها . ويعقد المجلس اجتماعاته كقاعدة عامة في القاهرة باعتبارها المقر الدائم للجامعة ، إلا أنـــه ليس هناك مانع من انعقاده في أي مكان آخر يراه . ويكون انعقاده صـــحيحا بحضور ممثلي غالبية الدول الأعضاء . ويتولى الأمين العام توجيه الـــدعوة للاجتماع ويحضره هو أو من ينوب عنه .

ويقرر المجلس في بداية كل دورة سرية الجلسات أو علانيتها ، ثم يبـــدأ أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يقوم بتوزيع الموضوعات المدرجة فيه على لجان مؤقتة من أعضائه ، تختص كل منهـــا بـــشأن مـــن الشئون . وتتولى هذه اللجان وضع توصيات بشأن هذه الموضوعات تمهيدا لعرضها على المجلس لإصدار ما يناسبها من القرارات .

ثالثا - اختصاصات وسلطات مجلس الجامعة على مستوى الوزراء :

ذكرنا أن الفرق بين الاختـــصاص La Compétance والـــسلطة Le Pouvoir هو أن الاختصاص يعتبر المجال أو النشاط المطلوب من الجهاز

---

(١) كان موعد الدورة الثانية وفقا لأحكام الميثاق عند نشأته في شهر أكتوبر من كل عام ، ثم قرر مجلس الجامعة في ١٧ أكتوبر ١٩٥٨ تعديلها إلى شهر ســبتمبر ، حتــى يتسع الوقت أمام الأعضاء لدراسة جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة .

ممارسته ، أما السلطة فهي الأداة أو المكنة أو الوسيلة القانونية التي يمنحها الميثاق للجهاز كي يمارس اختصاصاته ، ومن ثم يحقق أهداف المنظمة .

وعلى ضوء هذه التفرقة فإن اختصاصات مجلس جامعة الدول العربية على مستوى الوزراء هي :

١-السهر على تحقيق أهداف الجامعة ، وهي توثيق الصلات بين دول الجامعة وصيانة استقلالها ، وتحقيق التعاون بينها في شتى المجالات ، ومراعاة ما تبرمه من اتفاقات في هذا الشأن ، والنظر بصفة عامة في شئون البلاد العربية ومصالحها .

٢- تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية المعنية بحفظ السلم والأمن الدوليين ، أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول.

٣-حل المنازعات التي قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، وذلك عن طريق الوساطة أو التحكيم .

٤-اتخاذ التدابير اللازمة لدفع العدوان الذي يقع على إحدى الدول العربية .

٥-تعيين الأمناء العامين المساعدين بناء على ترشيح الأمين العام .

٦-الموافقة على ميزانية الجامعة وتحديد نصيب كل دولة فيها .

٧-وضع اللوائح الداخلية له وللجان الدائمة وللأمانة العامة .

٨-التحضير لاجتماعات مجلس الجامعة على مستوى القمة .

وفي سبيل مباشرة المجلس لاختصاصاته فقد منحه الميثاق سلطة إصدار القرارات اللازمة لمباشرة هذه الاختصاصات .

رابعاً – التصويت على قرارات مجلس الجامعة على مستوى الوزراء :

نصت المادة السابعة من الميثاق على أنه "ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعة وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله .

وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية".

وعلى ذلك فالقاعدة العامة هي أن قرارات مجلس الجامعة على مستوى الوزراء تصدر بإجماع الآراء ، على أن هذه القاعدة هي السبب الرئيسي في ضعف الجامعة العربية لما يلي :

١-أن هذه القاعدة تضعف كثيراً من فرصة إصدار قرارات ملزمة لكافة الدول الأعضاء . وقد رأينا أن المنظمات القوية هي التي تمنح أجهزتها سلطات قوية في مواجهة الدول الأعضاء .

٢-أن التجربة تقول إن عصبة الأمم قد دخلت مقبرتها بسبب قاعدة الإجماع ، ولذلك تم العدول عنها في ميثاق الأمم المتحدة .

٣- أن الجامعة العربية شخصية قانونية دولية مستقلة عن الدول الأعضاء . والمفروض أن القرارات الصادرة عنها تلزم كافة الدول الأعضاء بصرف النظر عن موافقتها أو عدم موافقتها عليها .

وإلى جانب قاعدة الإجماع فقد أشار الميثاق إلى إمكانية صدور بعض قرارات المجلس بالأغلبية ، من ذلك :

- أن قرار المجلس الصادر بفصل عضو من الجامعة يصدر بالإجماع باستثناء الدولة الصادر ضدها . كما أن قراره برد العدوان عن

إحدى دول الجامعة يصدر بالإجماع فيما عدا الدولة المعتدية إذا كانت عضوا في الجامعة .

- الموافقة على تعيين الأمناء العامين المساعدين بأغلبية الثلثين.

- تصدر قرارات المجلس في مسائل : الإجراءات ، والموظفين ، والميزانية ، وفض دورات الانعقاد ، والوساطة والتحكيم ، ووضع اللوائح الداخلية له وللجان الدائمة والأمانة العامة بالأغلبية البسيطة .

- وأخيرا فإن الأغلبية التي تصدر بها قرارات المجلس تكون منسوبة إلى عدد الدول الأعضاء جميعا ، وليس إلى عدد الدول الحاضرة فقط . وذلك على عكس ما يجري عليه العمل في المنظمات الدولية .

الفرع الثالث

اللجان الدائمة

نصت المادة الرابعة من الميثاق على أن "تُؤلَّف لكل من الشئون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تُمثَّل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغة هذه القواعد في شكل مشروعات اتفاقات تُعرض على مجلس الجامعة على مستوى الوزراء للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء .

ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ، ويحدد المجلس الجامعة على مستوى الوزراء الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين ، وقواعد التمثيل" .

والشئون المشار إليها في المادة الثانية من الميثاق هي الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وشئون الجوازات والجنسية والصحة والمواصلات وغير ذلك من الشئون التي تشمل مختلف مجالات التعاون العربي .

وتطبيقا لذلك فقد تم تشكيل اللجان الدائمة الآتية :

١-اللجنة السياسية . ٢- لجنة الشئون الاقتصادية . ٣- لجنة الشئون الاجتماعية والثقافية . ٤- لجنة المواصلات . ٥- اللجنة القانونية . ٦- لجنة الإعلام . ٧- لجنة خبراء البترول . ٨- لجنة الأرصاد الجوية . ٩- اللجنة الصحية . ١٠- لجنة الشئون المالية والإدارية . ١١- لجنة حقوق الإنسان .

ويتم تشكيل هذه اللجان من مندوب أو أكثر عن كل دولة من الدول الأعضاء ، كما يجوز بقرار من مجلس الجامعة على مستوى الوزراء أن يشترك فيها ممثلون عن الدول العربية الأخرى . ويعين مجلس الجامعة على مستوى الوزراء رئيسا لكل لجنة لمدة سنتين قابلة للتجديد . وتعقد هذه اللجان اجتماعاتها في مقر الجامعة ، ويكون اجتماعها صحيحا بحضور ممثلين لأغلبية الدول الأعضاء .

وتختص هذه اللجان بوضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على مجلس الجامعة على مستوى الوزراء للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء . وقد أعدت هذه اللجان العديد من الاتفاقات التي أبرمت في إطار الجامعة ، أهمها :

اتفاقية اتحاد البريد العربي ، واتفاقية الإعلانات والإنابات القضائية ، واتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة ، واتفاقية

تنفيذ الأحكام ، واتفاقية تسليم المجرمين ، واتفاقية بشأن الجنسية ، واتفاقية تنسيق السياسات البترولية...إلخ .

كما تقوم هذه اللجان بدراسة ما يحيله إليها مجلس الجامعة على مستوى الوزراء أو الأمانة العامة أو إحدى الدول الأعضاء من موضوعات تتصل بطبيعة نشاطها وتقدم بشأنها توصيات إليهم . وتتولى الأمانة العامة معاونة هذه اللجان في قيامها بأعمالها . وتصدر هذه اللجان توصياتها أو تعد مشروعات القرارات والاتفاقات التي ستعرض على مجلس الجامعة على مستوى الوزراء بأغلبية الأصوات ؛ ولذلك فإن أعمالها في المهام المحددة لها في الميثاق تعد أعمالا تحضيرية ، لابد من عرضها على مجلس الجامعة على مستوى الوزراء لاتخاذ قرارات بشأنها .

الفرع الرابع
الأمانة العامة

الأمانة العامة هي الجهاز الإداري لجامعة الدول العربية ، ولقد نصت المادة ١٢ من الميثاق على أن تتألف الأمانة العامة من الأمين العام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين . ويعين مجلس الجامعة على مستوى القمة الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بأغلبية الثلثين [1] ، كما

---

(١) تولى منصب الأمين العام للجامعة منذ إنشائها السادة :
- عبد الرحمن عزام ، مصري ، من ١٩٥٢ : ١٩٤٥ .
- عبد الخالق حسونة ، مصري ، من ١٩٥٢ : ١٩٧٢ .
- محمود رياض ، مصري ، من ١٩٧٢ : ١٩٧٩ .
- الشاذلي القليبي ، جزائري ، من ١٩٧٩ : ١٩٩٠ .

يقوم الأمين العام بترشيح الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين على مجلس الجامعة على مستوى الوزراء ، ويقوم أخيرا بتعيين باقي الموظفين الإداريين طبقا للوائح التي يقرها مجلس الجامعة على مستوى الوزراء .

الإدارات التابعة للأمانة العامة :

تتكون الأمانة العامة من عدة إدارات ، هي :

١- مكتب الأمين العام . ٢- أمانة الشئون العسكرية . ٣- الإدارة العامة للشئون السياسية . ٤- الإدارة العامة لشئون فلسطين . ٥- الإدارة العامة للشئون الاقتصادية . ٦- الإدارة العامة للشئون الاجتماعية والثقافية . ٧- الإدارة العامة للإعلام . ٨- الإدارة العامة للشئون القانونية . ٩- الإدارة العامة للتنظيم والشئون المالية والإدارية .

ويجوز لمجلس الجامعة على مستوى الوزراء إنشاء إدارات أخرى وفقا لما تكشف عنه حاجة العمل في الجامعة . كما يجوز للأمين العام ، بعد موافقة هذا المجلس ، أن ينشئ مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج دولة المقر الدائم للجامعة .

ولقد تطورت اختصاصات الأمناء العامين للمنظمات الدولية بصفة عامة - والأمين العام لجامعة الدول العربية بصفة خاصة - تطورا ملحوظا ، فبعد أن كانت تقتصر على النواحي الإدارية ، امتدت لتشمل العديد من الاختصاصات السياسية على النحو التالي :

أ- الاختصاصات الإدارية :

حيث يتولى الأمين العام لجامعة الدول العربية ، بمقتضى أحكام الميثاق

- عصمت عبد المجيد ، مصري ، من ١٩٩١ : ٢٠٠١ .
- عمرو موسى ، مصري ، من ٢٠٠١ : الآن .

واللوائح الداخلية ، عدة اختصاصات تتعلق بتنظيم أعمال الجامعة ، وأهمها :

١-تحديد تاريخ دورات انعقاد مجلس الجامعة على مستوى الوزراء .

٢-توجيه الدعوة لعقد اجتماعات مجلس الجامعة على مستوى الوزراء واللجان الدائمة .

٣-تنظيم سكرتارية المجلس على مستوى الوزراء وسكرتارية اللجان الدائمة .

٤-إعداد مشروع ميزانية الجامعة .

٥-متابعة تنفيذ قرارات مجلسي الجامعة على مستوى القمة وعلى مستوى الوزراء واللجان الدائمة .

ب- الاختصاصات السياسية :

إلى جانب الاختصاصات الإدارية السابق الإشارة إليها ، يقوم الأمين العام لجامعة الدول العربية بمجموعة من الاختصاصات السياسية ، بعضها منصوص عليه في الميثاق واللوائح الداخلية ، وبعضها مستمد من طبيعة عمل الأمين العام ، وأهم هذه الاختصاصات :

١- حضور اجتماعات مجلسي الجامعة على مستوى القمة وعلى مستوى الوزراء ، والاشتراك في مناقشة الموضوعات المعروضة عليهما .

٢- توجيه نظر مجلس الجامعة على مستوى الوزراء أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تُسئ إلى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى .

٣- تمثيل الجامعة والتحدث باسمها رسميا في مواجهة الدول الأعضاء

في الجامعة وكذلك الدول والمنظمات الدولية الأخرى والمؤتمرات الدولية .

مشروع محكمة العدل العربية :

نصت المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام .

ولا يُبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي الذي يقدم فيه الطلب ، وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة" (١) .

وتطبيقا لهذا النص فقد حرصت الجامعة على محاولة إخراج مشروع إنشاء محكمة عدل عربية إلى حيز الوجود ، حيث قرر مؤتمر القمة العربي الثاني في الإسكندرية في ٥ نوفمبر ١٩٦٥ إنشاء محكمة العدل العربية . ثم أصدر مجلس الجامعة على مستوى الوزراء قرارا في ٢٦ يناير ١٩٨٠ بتشكيل "لجنة عامة تضم ممثلين عن جميع الدول الأعضاء من ذوي الاختصاص لدراسة مشاريع تعديل الميثاق والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية والأنظمة الداخلية".

وقد فرغت هذه اللجنة منذ وقت طويل من إعداد مشروع النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية ، وعُرض على مؤتمر القمة في فاس عام ١٩٨٢ وبغداد عام ١٩٩٠ . وقد أصبح مشروع النظام الأساسي في شكله النهائي ، بعد أن خضع لعديد من المراجعات والتعديلات بناء على ملاحظات الدول

---

(١) أي دون الانتظار مدة العام المشار إليها في حالة الانسحاب بناء على طلبها .

العربية . وقرر مجلس الجامعة على مستوى الوزراء في شهر سبتمبر عـــام ١٩٩٧ إرجاء النظر فيه إلى دورته القادمة [١] . ثم تم التأجيل مرة أخرى ، وحتى الآن لم تر محكمة العدل العربية النور ! .

ويتكون هذا المشروع من أربع وخمسين مادة تتـضمن قواعـد تنظـيم المحكمة وتشكيلها ، واختصاصاتها ، والإجراءات الواجب اتباعها أمامهـا ، والقانون الواجب التطبيق ، وسلطاتها والأحكام التي تصدرها وكيفية تنفيذها .

ولا شك أن إنشاء هذه المحكمة سيـسهم إسـهاما كبيـرا فـي تـسوية المنازعات العربية بالوسائل السلمية ، ويزيد من فرص التعاون بين الـدول العربية .

الفرع الخامس

البرلمان العربي

ذكرنا أن مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة قد وافق في القمة السنوية العادية التي عقدت في الجزائر في مارس ٢٠٠٤ على ملحق يضاف لميثاق تأسيس الجامعة ، يتضمن الموافقة على إنشاء برلمان عربي يضم ممثلين عن الدول الأعضاء في الجامعة ، وذلك على غر . البرلمان الأوربي التابع للاتحاد الأوربي والبرلمان الأفريقي (برلمان عموم أفريقيا) التابع للاتحاد الأفريقي .

ولقد بدأ بالفعل برلمان عربي انتقالي أعماله لمدة خمس سنوات ابتداءً من ديسمبر ٢٠٠٥ . ويتكون هذا البرلمان من ثمانية وثمانين عضوا ، بحيث

---

(١) د. صلاح الدين عامر ، المرجع السابق ، ص ٤٧١ .

يكون لكل دولة أربعة أعضاء تختارهم من برلمانها الوطني . وسوف تكون دمشق مقرا لهذا البرلمان .

المطلب الثاني
أجهزة الجامعة المنشأة
وفقا لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

ذكرنا أن الأجهزة الرئيسية يأتي النص عليها في ميثاق إنشاء المنظمة ، وهي التي تكلمنا عنها في المطلب الأول .

واستكمالاً لأحكام ميثاق الجامعة دعا مجلس الجامعة الدول الأعضاء عام ١٩٥٠ إلى عقد معاهدة بشأن الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى فيما بينها ، وقد وافق مجلس الجامعة على هذه المعاهدة في ١٣ أبريل ١٩٥٠ ، ووقعت عليها الدول الأعضاء في ١٧ يونيو ١٩٥٠ .

وقد أنشأت هذه الاتفاقية خمسة أجهزة هي :

١- مجلس الدفاع المشترك :

ويتكون من وزراء الخارجية ووزراء الدفاع في الدول الأعضاء أو من ينوبون عنهم [1]. ويختص بتنفيذ الالتزامات المتعلقة بالدفاع المشترك ، واتخاذ التدابير اللازمة لرد أي اعتداء يقع على أية دولة عضو في الجامعة ، والعمل على توحيد الخطط الدفاعية والتنسيق بين الدول لدعم المقومات العسكرية . ويمارس مجلس الدفاع المشترك اختصاصاته تحت إشراف مجلس الجامعة .

---

(١) مادة ٦ من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة .

٢ – اللجنة العسكرية الدائمة :

وتتكون من ممثلي هيئات أركان حرب جيوش الدول الأطراف في المعاهدة . وتتولى مهمة تنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه ، كما تقوم بإعداد التقارير اللازمة عن الأمور التي تدخل في دائرة أعمالها وترفعها إلى مجلس الدفاع المشترك (المادة الخامسة من المعاهدة) .

٣– الهيئة الاستشارية العسكرية :

أنشئت هذه الهيئة بموجب أحكام البروتوكول الإضافي الملحق بمعاهدة الدفاع المشترك . وتتكون من رؤساء أركان حرب القوات المسلحة في الدول الأطراف . وتختص بالإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة ، وتوجيهها في جميع اختصاصاتها ، والنظر في تقاريرها ومقترحاتها ، وإقرارها قبل رفعها إلى مجلس الدفاع المشترك .

٤– القيادة العربية الموحدة :

أنشئت هذه القيادة بموجب المادة الخامسة من الملحق الإضافي للمعاهدة ، التي تنص على إنشاء قيادة عامة للقوات المشتركة في الميدان ، تسند رئاستها للدولة التي تكون قواتها المشتركة في العمليات أكثر عددا ، ما لم تجمع حكومات الدول الأعضاء على غير ذلك .

٥– المجلس الاقتصادي والاجتماعي [1] :

ويتكون من وزراء الدول الأعضاء المختصين بالشئون الاقتصادية أو

---

(١) عندما أنشأت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي هذا المجلس عام ١٩٥٠ أسمته "المجلس الاقتصادي" ، ثم أصدر مجلس الجامعة القرار رقم ٣٥٥٢ في ٢٩ مارس ١٩٧٧ بتعديل تسميته إلى : المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

من ينوبون عنهم . ويختص بتنسيق التعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء لرفع مستوى المعيشة في الدول العربية ، والنهوض باقتصادياتها واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الزراعية والصناعية وإبرام الاتفاقيات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف .

وطبقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس يعقد المجلس دورة انعقاد عادية كل سنة تكون في الأسبوع الأول من شهر ديسمبر ، كما يجوز له عقد دورات غير عادية بناء على طلب دولتين على الأقل من الدول الأعضاء . ويكون انعقاده صحيحا إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء ، وتصدر قراراته بالأغلبية .

وللمجلس أن يشكل في بداية كل دورة انعقاد عادية لجانا لشئون الزراعة ، والصناعة ، والتجارة ، والمواصلات والسياحة ، والشئون المالية ، وغيرها ، وتعمل هذه اللجان بالتعاون مع لجان الهيئة الاستشارية العكسرية ، لتبادل المعلومات ودراسة الموضوعات المشتركة المعروضة للبحث .

المطلب الثالث

الأجهزة الفرعية

التي أنشئت بقرارات من مجلس الجامعة

القاعدة هي أن القرار الصادر من الجهاز الرئيسي بإنشاء جهاز فرعي هو الذي يحدد طبيعة هذا الجهاز وحدود اختصاصاته وسلطاته .

وقد أنشأ مجلس جامعة الدول العربية على مستوى الـوزراء الأجهـزة الثانوية الآتية :

١- هيئة استغلال مياه نهر الأردن وروافده :

أنشئت هذه الهيئة بهدف تخطيط المشروعات العربية الخاصة باستغلال مياه نهر الأردن وروافده . ولكن على أثر احتلال إسرائيل لمواقع مشروعات الاستغلال في كل من سوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، قد أصدر مجلس الجامعة قراره في ١٩٧١/٩/١٦ بتصفية هذه الهيئة وتشكيل لجنة لبيع آلاتها.

٢- مركز التنمية الصناعية للدول العربية :

أنشئ هذا المركز لدفع عجلة التصنيع في الدول العربية ، وله لجنـة استشارية يختار مجلس الجامعة أعضاءها ، ويمارس المركز نـشاطه وفقـا لنظام أساسي يحكم عمل المركز ويتفق مع القواعـد التنظيميـة والإداريـة والمالية المعمول بها في الأمانة العامة .

٣- معهد الغابات العربي :

ويعمل على تخريج جيل عربي من الفنيين في شئون الغابات ، ومقـره مدينة اللاذقية بسوريا .

٤- المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية :

وتتكون من خمسة قضاه ينتخبهم مجلس الجامعة بالاقتراع السري مـن بين من ترشحهم الدول الأعضاء . ويكون تعيينهم لمدة ثلاث سنوات قابلـة للتجديد .

وتختص بالنظر والفصل في المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الأساسي لشئون موظفي الجامعة وعقود العمل . ومقر المحكمة هو مدينة القاهرة باعتبارها المقر الدائم للجامعة .

المبحث الخامس

الشخصية القانونية الدولية لجامعة الدول العربية

تتمتع جامعة الدول العربية -شأنها في ذلك شأن باقي المنظمات الدولية- بالشخصية القانونية الدولية رغم عدم النص على ذلك في الميثاق ، ورغم أنها منظمة دولية ضعيفة وتصدر قراراتها بالإجماع ولا تلزم هذه القرارات إلا من وافق عليها كقاعدة عامة ، ذلك أن لها إرادة ذاتية مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء ، ومن ثم فلها شخصية قانونية دولية .

ويترتب على تمتع جامعة الدول العربية بالشخصية القانونية الدولية ما يلي :

١-يكون لها حق إبرام المعاهدات الدولية : فرغم عدم النص صراحة على هذا الحق في الميثاق ، إلا أنها سلطة ضمنية للجامعة يستلزمها تحقيق أهدافها من ناحية ، وهو أثر يترتب على التمتع بالشخصية القانونية من ناحية أخرى .

وتخضع المعاهدات التي تبرمها جامعة الدول العربية للأحكام الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام ١٩٨٦ ، والمتعلقة بالمعاهدات التي تبرمها المنظمات الدولية .

وتبرم الجامعة العربية هذه المعاهدات مع أشخاص القانون الدولي الأخرى سواء كانت دولاً أو منظمات دولية .

٢-يكون لها حق التمثيل الدبلوماسي : حيث تملك الجامعة حق إرسال وفود لها لدى المنظمات الدولية الأخرى ، ومن باب أولى يكون للمنظمات الأخرى حق إرسال وفود لها لدى الجامعة العربية .

٣-المسئولية الدولية : حيث يمكن للجامعه ، إعمالاً لقواعد المسئولية القانونية للمنظمات الدولية ، المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحقها أو تلحق موظفيها نتيجة أعمال غير مشروعة . وفي المقابل تتحمل جامعة الدول العربية مسئولية ما يسببه نشاطها من أضرار في مواجهة المنظمات الدولية والدول .

٤- حق التمتع بالمزايا والحصانات الدولية : حيث تتمتع الجامعة بوصفها شخصا من أشخاص القانون الدولي بمزايا وحصانات المنظمات الدولية .

وقد نصت المادة ١٤ من الميثاق على تمتع أعضاء مجلس الجامعة ولجانه وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلي بالمزايا والحصانات الدولية ، أثناء قيامهم بأعمالهم .

وفي سبيل تفصيل وتأكيد هذه المزايا والحصانات ، وافق مجلس الجامعة في ١٠ مايو ١٩٥٣ على اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية ، وتضمن هذه الاتفاقية :

أ- الحصانة القضائية لأموال الجامعة الثابتة والمنقولة ، أينما كانت ، وأيا كان حائزها . كما أن للمباني التي تشغلها الجامعة وأموالها ومحفوظاتها حرمة ، بحيث لا تخضع لإجراءات الحجز والتفتيش أو المصادرة .

ب - إعفاء أموال الجامعة من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية .

جـ- الامتيازات والحصانات الدبلوماسية لممثلي دول الجامعة باستثناء الإعفاء من رسوم الإنتاج والرسوم الجمركية فيما عدا أمتعتهم الشخصية .

ويتمتع ممثلو الدول بهذه الحصانات إعمالا للقواعد العامة في قانون المنظمات الدولية - حتى في مواجهة الحكومات التي يمثلونها أو التي يكونون من رعاياها .

د- الامتيازات والحصانات الدولية لموظفي الأمانة العامة بصرف النظر عن جنسياتهم . وقد ميزت الاتفاقية بين ثلاث فئات من الموظفين :

الأولى : وتشمل الأمين العام والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين ، ويتمتعون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون . ولا يجوز رفع الحصانة عن هذه الفئة إلا بقرار من مجلس الجامعة .

والثانية : باقي موظفي الأمانة ، ويتمتعون بالحصانات القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية ، كما يتمتعون بالإعفاء من الضريبة على

مكافآتهم ومرتباتهم التي يتقاضونها من الجامعة .

وفضلا عن ذلك يتمتع هؤلاء الموظفون من غير رعايا دولة المقـر ، بالإعفاء من قيود الهجرة وإجراءات قيد الأجانب ، وبالتسهيلات المالية التي تمنح لأعضاء السلك الدبلوماسي . ولا يجوز رفع الحصانة عن هذه الفئة إلا بقرار من الأمين العام .

أما الفئة الثالثة : فهم الخبراء المنتدبون لمهام مؤقتة ويتمتعون بـبعض الحصانات فقط ، أهمها الحصانة الشخصية ، والحصانة القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية .

المبحث السادس

المنظمات العربية المتخصصة (١)

ذكرنا أن المنظمات الدولية تنقـسم ، بحـسب موضـوعاتها وأهـدافها واختصاصاتها ، إلى منظمات عامة شـاملة لجميـع أنـواع الاختـصاص ومنظمات متخصصة تتخصص كل منها في شأن من الشئون الدولية . كمـا ذكرنا أن المنظمات المتخصصة قد تكون عالمية يمتد نشاطها إلى كل مناطق العالم مثل المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة كالبنـك الـدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي....إلخ ، وقد تكون إقليمية يقتـصر نشاطها على منطقة معينة من العالم . ولما كانت جامعة الدول العربية منظمة

---

(١) للمزيد من التفاصيل عن المنظمات العربية المتخصصة راجع : د. الشافعي بـشير ، المرجع السابق ص ٤٣٨ وما بعدها ؛ د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٥٥ وما بعدها .

إقليمية ذات اختصاص عام وشامل ، كان من الضروري إنشاء بعض المنظمات المتخصصة التي تساعدها على تحقيق أهدافها ، بحيث تتخصص كل منها في شأن من الشئون العربية ؛ وعلى ذلك فإن المنظمات العربية المتخصصة تعتبر منظمات إقليمية تعمل في إطار جامعة الدول العربية ، ومن ثم فهي وكالات متخصصة للجامعة .

وقد وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعات اتفاقيات إنشاء هذه المنظمات ثم دعا الدول الأعضاء إلى الارتباط بها ، وهذه المنظمات هي :

١- اتحاد البريد العربي :

أنشئ هذا الاتحاد في ٩ ديسمبر١٩٥٣. ويهدف إلى تحقيق التعاون وتوثيق الروابط في العلاقات البريدية المتبادلة بين أعضائه . ومقره مدينة القاهرة .

٢- الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية :

أنشئ هذا الاتحاد في ٩ أبريل ١٩٥٣. ويهدف إلى تحقيق التعاون من أجل تنظيم المواصلات السلكية واللاسلكية وتحسين وسائل الاتصال بين أعضائه . ومقره مدينة القاهرة .

٣- اتحاد إذاعات الدول العربية :

أنشئ هذا الاتحاد في ١٥ أكتوبر١٩٥٥ . ويختص بوضع خطة لتنسيق البرامج في إذاعات الدول الأعضاء . ومقره مدينة القاهرة .

٤- مجلس الوحدة الاقتصادية العربية :

أنشئ هذا المجلس في ٣ يونيو ١٩٥٧. ويختص بالعمل على تحقيق

حرية انتقال الأشخاص ورءوس الأموال والبضائع والمنتجات بين الدول الأعضاء . ومقره مدينة القاهرة .

٥- المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة :

أنشئت هذه المنظمة في ١٠ أبريل ١٩٦٠. وتختص بالعمل على دراسة أسباب الجريمة ومكافحتها وتحقيق التعاون بين الشرطة الجنائية في الدول الأعضاء . ومقرها مدينة القاهرة .

٦- المنظمة العربية للعلوم الإدارية :

أنشئت هذه المنظمة في أول أبريل ١٩٦١. وتختص بالعمل على تقدم العلوم الإدارية وتحسين الجهاز الإداري والتقريب بين النظم الإدارية في الدول الأعضاء . كما تعمل على التقريب بين الدراسات الإدارية في الجامعات العربية . ومقرها مدينة القاهرة .

٧- المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

أنشئت هذه المنظمة في ٢١ مايو ١٩٦٤. وتختص بدعم وتحقيق الوحدة الفكرية ، بين الدول العربية ، وذلك عن طريق التربية والثقافة والعلوم ، ومقرها مدينة القاهرة .

٨- منظمة العمل العربية :

أنشئت هذه المنظمة في ٢١ مارس ١٩٦٥ . وتهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ورفع مستوى القوى العاملة في الدول العربية . ومقرها مدينة القاهرة .

٩- المجلس العلمي العربي المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

أنشئ هذا المجلس في ٢١ مارس ١٩٦٥ ويعمل على الإسهام في تنمية المجتمع العربي باستخدام البحوث والصناعات الذرية في الأغراض السلمية . ومقره مدينة القاهرة .

١٠- مجلس الطيران المدني للدول العربية :

أنشئ هذا المجلس في ٢١ مارس ١٩٦٥. ويختص بتقديم المبادئ والقواعد الفنية والاقتصادية لتشجيع النقل الجوى بين الدول العربية وفي المجال الدولي . ومقره مدينة القاهرة .

١١- المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

أنشئت هذه المنظمة في ١٢ ديسمبر ١٩٦٦. وتعمل على إنشاء مؤسسات أو أجهزة خاصة للمقاييس والمواصفات في الدول العربية ، كما تعمل على توحيد المصطلحات الفنية والمواصفات بينها . ومقرها مدينة القاهرة .

١٢- منظمة الدول العربية المصدرة للبترول :

أنشئت هذه المنظمة في ٩ يناير ١٩٦٨. وتعمل علي تحقيق التعاون والتنسيق بين أعضائها في مختلف مجالات صناعة واستخراج البترول . ومقرها مدينة الكويت .

١٣- الهيئة السينمائية العربية المشتركة :

أنشئت هذه الهيئة في ١٥ يناير ١٩٦٨ بقصد خدمة القضايا العربية والعمل على نهضة الوطن العربي وتقدمه من خلال العرض السينمائي والتليفزيوني . ومقرها مدينة دمشق .

١٤- الصندوق العربي للاتحاد الاقتصادي والاجتماعي :

أنشئ هذا الصندوق في ١٦ مايو ١٩٦٨ . ويعمل على الإسهام في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية وتشجيع توظيف الأموال العامة والخاصة في الدول العربية ، بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربي . ومقره مدينة الكويت .

١٥- المركز العربي لدراسة المناطق الجافة والأراضي القاحلة :

أنشئ هذا المركز في ٣ سبتمبر ١٩٦٨ ، وذلك بهدف القيام بالدراسات والأبحاث التي تتعلق بالمناطق الجافة والأراضي القاحلة والمصادر المائية ووسائل استغلالها . ومقره مدينة دمشق .

١٦- المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت هذه المنظمة في ١١ مارس ١٩٧٠. وتعمل على زيادة الإنتاج الزراعي وتحقيق الاكتفاء الذاتي في الدول العربية ، وذلك من خلال الإسهام في تنمية واستثمار الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة في القطاع الزراعي . ومقرها مدينة الخرطوم .

وتشترك جميع هذه المنظمات في الخطوط العامة التي تنظم عملها . سواء من حيث العضوية : حيث أنها مقصورة على الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية . أو من حيث الأجهزة : حيث تتمثل في جهاز عام يسمى المؤتمر أو المؤتمر العام ، ويضم جميع أعضاء المنظمة ، ويختص برسم السياسة العامة لها ، وجهاز تنفيذي ويسمى المجلس أو مجلس الإدارة أو المجلس التنفيذي أو لجنة التنفيذ ، ويتكون من مندوب عن كل من الدول الأعضاء ، ويختص بتحقيق أهداف المنظمة ، وجهاز إداري يسمى المكتب

أو المكتب الدائم أو الإدارة أو الإدارة العامة ، يضم موظفين دوليين يتم اختيارهم طبقا لمعيار الكفاءة والتوزيع الجغرافي العادل ، يناط بهم القيام بالأعمال الإدارية للمنظمة .

وأحيانا قد تتضمن المنظمة جهازين فقط . كما قد تتضمن أربعة أجهزة

ولكل منظمة موارد مالية تتكون من اشتراكات الدول الأعضاء والتبرعات والرسوم التي تفرضها .

الفصل الثالث

الاتحاد الأفريقي

L'Union Africainne - African Union

منظمة الوحدة الأفريقية (سابقا)

Organisation de L'Unité Africainne
Organization of the African Unity

الاتحاد الأفريقي هو منظمة دولية إقليمية عامة . فهو منظمة إقليمية لأنها قامت بين أعضائها على أساس التجاور الجغرافي والتضامن السياسي والأيديولوجي ، وهو منظمة عامة لأن اختصاصاتها عامة وشاملة لجميع نواحي العلاقات الدولية بين أعضائها . وقد خلف الاتحاد الأفريقي منظمة الوحدة الأفريقية التي أنشئت عام ١٩٦٣ .

ولذلك فإننا سوف نعرض لمنظمة الوحدة الأفريقية من خلال بيان نشأتها ، وأهدافها ومبادئها ، وأحكام العضوية فيها ، وأجهزتها ، وذلك من خلال المباحث الأربعة الأولى ، ثم نعرض للاتحاد الأفريقي في المبحث الخامس .

المبحث الأول

نشأة منظمة الوحدة الأفريقية

ترتب على نشأة القانون الدولي العام التقليدي في أحضان القارة الأوربية ، أن أباح هذا القانون للدول الأوربية استعمار الدول غير الأوربية ، ومنها بطبيعة الحال - بل وعلى رأسها - الدول الأفريقية . واستند ذلك على وجود بعض الفلسفات غير الصحيحة مثل "رسالة الرجل الأبيض" التي تقضي بأن الرجل البيض (أي الأوربي) عليه واجب أخلاقي بأن ينتقل إلى الإنسان الأسود ، أي غير الأوربي في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ، كي ينقل إليه المدنية وينهض به ويقضي على أسباب تخلفه [١] .

ولذلك ظلت الدول الأفريقية ردحا طويلا من الزمن تحت وطأة الاستعمار الأوربي ، الإنجليزي والفرنسي والبرتغالي والأسباني والإيطالي . على أن الرغبة في التحرر والاستقلال دعت الشعوب الأفريقية إلى محاربة الاستعمار والتدخل الأجنبي .

وبعد أن حصلت بعض الدول الأفريقية على استقلالها في مرحلة الستينات ، اتجه تفكير قادتها إلى قيام وحدة أفريقية ، تسعى إلى حصول باقي الأقاليم الأفريقية على استقلالها ، وتعمل من أجل القضاء على آثار التخلف التي تركها الاستعمار ، وحماية جميع الدول الأفريقية من صور الاستعمار الجديد . وبدأت فكرة الوحدة الأفريقية تأخذ شكل مؤتمرات أهمها:

---

(١) فهو يذهب إلى أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية من أجل استصلاحها وتعميرها لخير سكانها . وهو بذلك يقوم بواجب إنساني يتحمل أعباءه في سبيل الرقي بالإنسان الأسود الأدنى حضارة وذكاء ! .

١- مؤتمر الدول المستقلة في أكرا عام ١٩٥٨ :

انعقد هذا المؤتمر في أكرا بغانا في أبريل عام ١٩٥٨ ، وضم مصر وليبيا وتونس والمغرب والسودان وأثيوبيا وليبريا وغانا . وقد بحث هذا المؤتمر مستقبل الدول غير المستقلة ، ومشكلة التمييز العنصري ووسائل تأكيد استقلال الدول المتحررة .

٢- مؤتمر الدار البيضاء عام ١٩٦١ :

انعقد هذا المؤتمر في الدار البيضاء بالمغرب في يناير عام ١٩٦١ ، وضم مصر وغانا وغينيا ومالي وليبيا والجزائر والمغرب . ولقد انتهي هذا المؤتمر إلى إقرار ميثاق الدار البيضاء ، الذي تضمن عدة مبادئ أهمها :

أ- توحيد السياسة الخارجية للدول المشتركة في المؤتمر واتباع سياسة عدم الانحياز .

ب- تقديم المعونات للأقاليم غير المستقلة .

جـ- وضع أسس تعاون دولي وثيق بين الدول الأعضاء . في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وذلك تمهيدا لتحقيق الوحدة الأفريقية .

٣- مؤتمر مونروفيا عام ١٩٦١ :

انعقد هذا المؤتمر في مونروفيا بليبريا في مايو ١٩٦١ ، وضم عشرين دولة هي :

أ- مجموعة دول برازافيل وعددها اثنتا عشرة دولة ، وهي الدول التي كانت خاضعة للاستعمار الفرنسي [١] .

ب- ثمان دول أفريقية أخرى لا تنتمي إلى أية مجموعة [٢] .

ولقد انتهي هذا المؤتمر إلى إقرار عدة مبادئ مثل المساواة في السيادة بين الدول ، وعدم التدخل في شئونها الداخلية ، واستنكار قيام الحركات الهدامة ، والعمل على إنشاء منظمة أفريقية عامة ذات صفة استشارية كي تعمل على تحقيق هذه المبادئ .

٤- مؤتمر لاجوس عام ١٩٦٢ :

انعقد هذا المؤتمر في لاجوس بنيجريا في يناير عام ١٩٦٢ ، وضم مجموعة الدول التي حضرت مؤتمر مونروفيا ، وانتهي إلى إصدار مشروع إنشاء منظمة دولية أفريقية ، تقوم على ثلاثة أجهزة رئيسية هي : مجلس لرؤساء الدول والحكومات ، ومجلس للوزراء ، وسكرتارية عامة . وكان من المفروض أن يتم التوقيع والتصديق على هذا المشروع في نهاية عام ١٩٦٢ ، ولكن ذلك لم يتم .

٥- مؤتمر أديس أبابا وإنشاء منظمة الوحدة الأفريقية :

---

(١) هذه الدول هي : الكاميرون -أفريقيا الوسطى - تشاد - الكونغو برازافيل - داهومي - الجابون - ساحل العاج - ملجاش - موريتانيا - النيجر - السنغال - فولتا العليا.

(٢) هذه الدول هي : نيجيريا - أثيوبيا - ليبريا - سيراليون - الصومال - تونس - توجو - ليبيا .

ففي الفترة من ١٥ إلى ٢٢ مايو ١٩٦٣ ، انعقد في أديس أبابا بأثيوبيا مؤتمر تمهيدي لوزراء خارجية الدول الأفريقية المستقلة ، لبحث ودراسة وسائل تحقيق التعاون بينها في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وقد عُرضت نتائج دراسات وأبحاث هذا المؤتمر على مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الذي ضم اثنتين وثلاثين دولة أفريقية في الفترة من ٢٣ : ٢٥ مايو ١٩٦٣ ، والذي أصدر عدة قرارات تتعلق بتنمية التعاون بين الدول الأفريقية في كافة الميادين ، وضرورة القضاء على الاستعمار ، ومناهضة التفرقة العنصرية ، والعمل على نزع السلاح . على أن أهم هذه القرارات كان قرار إنشاء منظمة الوحدة الأفريقية . حيث تم توقيع ميثاق إنشاء هذه المنظمة في ٢٥ مايو ١٩٦٣ .

ويتكون هذا الميثاق من ديباجة وثلاث وثلاثين مادة . ووفقا للمادة ٢٥ من الميثاق فإنه يدخل حيز التنفيذ بمجرد تسلم حكومة أثيوبيا لوثائق التصديق من ثلثي الدول الأعضاء الموقعين . وتلتزم حكومة أثيوبيا بتسجيل هذا الميثاق لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة (م/٢٦ من الميثاق) .

المبحث الثاني

أهداف منظمة الوحدة الأفريقية ومبادؤها

القاعدة هي أن أهداف المنظمة الدولية تمثل الأسباب والبواعث الدافعة لإنشائها ، أما المبادئ فهي الضوابط التي تلتزم بها المنظمة وأعضاؤها لتحقيق أهدافها .

وسوف نعرض لكل من أهداف منظمة الوحدة الأفريقية ومبادئها في البندين التاليين :

أولا - الأهداف :

ورد النص على أهداف منظمة الوحدة الأفريقية في ديباجة الميثاق والمادة الثانية ، وهذه الأهداف هي :

١- تحقيق وحدة الدول الأفريقية وتضامنها .

٢- تشجيع التعاون بين الدول الأعضاء في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٣- الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء وسلامة أراضيها واستقلالها .

٤- القضاء على الاستعمار في جميع صورة وأشكاله .

٥- تشجيع التعاون الدولي مع الدول غير الأفريقية والمنظمات الدولية الأخرى وخاصة الأمم المتحدة (م/٢/٥ من الميثاق) .

ثانيا - المبادئ :

قامت منظمة الوحدة الأفريقية على مجموعة من المبادئ ورد النص عليها في ديباجة الميثاق والمادتين الثانية والثالثة ، وهذه المبادئ يمكن تقسيمها إلى طائفتين متكاملتين :

أ- مبادئ تحكم العلاقات بين الدول الأفريقية ، وهي :

١- المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء : حيث يقوم ميثاق المنظمة على أساس المساواة التامة بين جميع الدول الأعضاء ، بصرف النظر عن ظروف كل دولة وإمكاناتها [١] . وهذا يعنى أن جميع الدول الأعضاء تتمتع بحقوق وواجبات متساوية [٢] .

ولذلك فكل دولة عضو تمثل في كافة أجهزة المنظمة ، ويكون لكل دولة صوت واحد ، وجميع الأصوات متساوية .

٢- عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء : ورد النص على هذا المبدأ في المادة ٢/٣ التي أوجبت على الدول الأعضاء عدم التدخل في شئون بعضها الداخلية .

٣- احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها واستقلالها : ورد النص على هذا المبدأ في ديباجة الميثاق والمادة ٣/٣ منه ، حيث أوجبت هذه النصوص على كل دولة ضرورة احترام سيادة الدول الأخرى وسلامة أراضيها واستقلالها . وإذا كان هذا المبدأ يتمشى مع القواعد العامة في المنظمات الدولية ، إلا أنه يكتسب أهمية خاصة في نطاق منظمة الوحدة الأفريقية ، وذلك لأن الدول الأفريقية حديثة العهد بالاستقلال ، فضلا عن أنها ورثت العديد من المشاكل الحدودية التي خلفها الاستعمار وراءه ؛ ولذلك كان النص على هذا المبدأ حرصا على استقرار الأوضاع في القارة الأفريقية.

---

(١) المادة ٢/٣ من الميثاق .

(٢) المادة ٥ من الميثاق .

٤- حل المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية : حيث نصت المـاده ٤/٣ على وجوب تسوية المنازعات التي تنشأ بين الدول الأفريقية بـالطرق السلمية ، وهي : التفاوض والتوفيق والوساطة والتحكيم .

٥- رفض أعمال الاغتيال السياسي وصور النشاط الهدام : ورد النص على هذا المبدأ في المادة ٥/٣ التي تقرر استنكار أعمال الاغتيال الـسياسي بجميع صوره ، وتحريم جميع ألوان النشاط الهدام من جانب أيـة دولـة . ويعتبر هذا المبدأ مكملا لمبدأي عدم التدخل في الـشئون الداخليـة للـدول الأعضاء واحترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها واستقلالها .

ب- مبادئ تحكم علاقة الدول الأفريقية بغيرها من الدول :

١- احترام مبادئ الأمم المتحدة كأسـاس للتعـاون مـع الـدول الأخرى :

ورد النص على هذا المبدأ في ديباجة ميثاق منظمة الوحـدة الأفريقيـة والمادة ٥/٢ منه ، حيث أشار واضعو الميثاق في ديباجته إلى أنهم مؤمنون بأن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان يمثلان أساسا متينا للتعاون السلمي بين دول المنظمتين ، وأكدوا على التزامهم بما تضمناه مـن مبادئ . كما أشارت المادة ٥/٢ من ميثاق منظمة الوحـدة الأفريقيـة إلـى تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار أحكام كل مـن ميثـاق الأمـم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان .

ولا يكتفي ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية بالتأكيد على توافق مبادئه مـع أحكام ميثاق الأمم المتحدة ، وإنما يعتبر هذه الأحكام الإطار المناسب لتنظيم علاقات الدول الأفريقية بباقي الدول .

٢- تكثيف الجهود لاستقلال الدول الأفريقية : حيث تنص المـــادة ٥/٣ على ضرورة " تكريس جميع الجهود إلى أقصى حـــد مـــن أجـــل تحقيـــق الاستقلال التام لجميع الأراضي الأفريقية التابعة" . فهذا النص يضع التزامـــاً على عاتق الدول الأعضاء بتكثيف جهودها من أجل حصول الدول الأفريقية المحتلة على استقلالها . وقد أكد مؤتمر أديس أبابا عام ١٩٦٣ على أهميـــة هذا المبدأ حين وضع برنامجا شاملا لمحاربة الاستعمار يتـــضمن مقاطعـــة البرتغال واتحاد جنوب أفريقيا ، وضرورة تنظيم ودعم حركـــات التحريـــر بالقارة ، ومدها بالمال والسلاح .

٣- تأكيد سياسة عدم الانحياز : حيث فرضت المادة ٧/٣ من الميثـــاق التزاما على الدول الأعضاء بعدم الانحياز إلى أية تكتلات ، وعدم الارتبـــاط العسكري أو الاقتصادي بأية تنظيمات تعكس الصراع بين مختلف الكتل .

وبالنسبة للأعضاء الذين ارتبطوا قبل إبرام ميثـــاق المنظمـــة بـــأحلاف عسكرية أو تكتلات إقليمية ، فإن عليهم العمل على إنهاء هذه الارتباطات .

المبحث الثالث

أحكام العضوية في منظمة الوحدة الأفريقية

نعرض لأحكام العضوية في بندين ، نخصص الأول لاكتسابها والثـــاني لفقدها :

أولا - اكتساب العضوية :

تقتصر العضوية في منظمـــة الوحـــدة الأفريقية على الدول الأفريقية

المستقلة ذات السيادة (م/٤ من الميثاق) . وهناك نوعان من العضوية : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام :

أ- العضوية الأصلية :

يعتبر أعضاء أصليين في منظمة الوحدة الأفريقية الدول التي حضرت مؤتمر أديس أبابا ووافقت على ميثاق المنظمة في ٢٥ مايو ١٩٦٣ ، وصدقت عليه وفقا للأوضاع الدستورية الداخلية لكل منها وقامت بإيداع هذه التصديقات لدى حكومة أثيوبيا . وقد بلغ عدد هذه الدول اثنتين وثلاثين دولة[1] .

ب- العضوية بالانضمام :

اشترط ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية بعض الشروط للانضمام إلى عضوية المنظمة ، وهي :

١- الشروط الموضوعية : وهي ثلاثة شروط رئيسية :

أ- أن تكون دولة :

وهذا شرط عام منصوص عليه في مواثيق إنشاء المنظمات الدولية الحكومية ، حيث أن العضوية في هذه المنظمات مقصورة على الدول . وتتكون الدولة من عناصر ثلاثة هي الشعب والإقليم والسلطة السياسية .

ب- أن تكون دولة أفريقية :

---

(١) وهي : الجزائر - بوروندي - الكاميرون - أفريقيا الوسطى - تشاد - الكونغو برازافيل - الكونغوليوبولدفيل - داهومي - أثيوبيا - جابون - غانا - غينيا - ساحل العاج - ليبريا - ليبيا - مدغشقر - مالي - موريتانيا - المغرب - النيجر - نيجيريا - رواندا - السنغال - سيراليون - الصومال - السودان - تنجانيقا - توجو - تونس - أوغندا - مصر - فولتا العليا .

حيث أن منظمة الوحدة الأفريقية منظمة دولية إقليمية ، ولذلك فإن العضوية فيها مقصورة على الدول الأفريقية . وقد تم تحديد معنى "الأفريقية" تحديدا جغرافيا بأنها الدول الواقعة داخل القارة الأفريقية ومدغشقر والجزر المجاورة لها . ولقد قامت رابطة الإقليمية هنا على أساس الجوار الجغرافي والتضامن السياسي والأيديولوجي .

جـ- أن تكون الدولة الأفريقية مستقلة :

وهذا أمر طبيعي ، حيث أن الانضمام لعضوية المنظمة يفرض على أعضائها العديد من الالتزامات ، ولا تستطيع الدولة العضو الوفاء بهذه الالتزامات إلا ذا كانت مستقلة . وقد جرى العمل على تفسير الاستقلال بمعناه الواسع ، أي تمتع الدولة بالحكم الذاتي واعتراف عدد كبير من الدول بها .

٢- الشروط الشكلية : وهما شرطان أساسيان :

أ- إبلاغ الأمين العام بالرغبة في الانضمام للمنظمة :

حيث أن العضوية في منظمة الوحدة الأفريقية - شأنها شأن العضوية في المنظمات الدولية عموما - عضوية اختيارية وغير إجبارية ، ولذلك يلزم على الدولة طالبة العضوية أن تقدم طلبا بذلك إلى الأمين العام الإداري متضمنا عزمها على احترام ميثاق المنظمة والالتزام بأحكامه .

ب- موافقة أغلبية الدول الأعضاء :

حيث يتولى الأمين العام إرسال نسخ من هذا الإخطار إلى كافة الدول الأعضاء ، كي تبدي كل منها رأيها فيه . وتقوم كل دولة بإبلاغه بقرارها

في هذا الشأن ، الذى يقوم بدوره ، بعد توافر موافقة أغلبية الدول الأعضاء بإبلاغ القرار إلى الدول المعنية .

فإذا توافرت هذه الشروط أصبحت الدولة عضوا منضما إلى منظمة الوحدة الأفريقية ، ولا توجد أية فوارق موضوعية بين العضوية الأصلية والعضوية بالانضمام ، إنما هو فارق شكلي فقط يتمثل في أن الدول ذات العضوية الأصلية قد شاركت في تأسيس المنظمة ، أما الدول ذات العضوية بالانضمام فقد انضمت إلى المنظمة بعد تأسيسها .

وقد انضم إلى منظمة الوحدة الأفريقية بعد إنشائها إحدى وعشرين دولة [١] ، ليصبح عدد أعضاؤها الآن ثلاثاً وخمسين دولة .

ثانيا – فقد العضوية :

لما كانت العضوية في المنظمات الدولية عموما ، ومنظمة الوحدة الأفريقية خصوصا ، اختيارية وليست إجبارية ، فقد حرص الميثاق على النص في المادة ٣٢ منه على حق الانسحاب لمن ترغب من الدول في إنهاء علاقتها بالمنظمة . حيث ينبغي على الدولة الراغبة في الانسحاب تقديم إخطارا مكتوبا للأمين العام الإداري بذلك . ويصبح الميثاق غير نافذ بالنسبة لها بعد انقضاء عام من تاريخ هذا الإخطار ، ما لم تعدل عن طلبها خلال هذه الفترة .

---

(١) وهي : الرأس الأخضر – جزر القمر – أنجولا – بتسوانا – جامبيا –جيبوتي – زامبيا – زيمبابوي – تونس – سلوتوفي وبرنسيب – سوايزيلاند – سيشل – غينيا الاستوائية – غينيا بيساو – كينيا – لوسوتو – مالاوي – موريشيوس – موزمبيق – ناميبيا – جنوب أفريقيا .

ولم يتضمن ميثاق المنظمة نصوصا تتعلق بالفصل من المنظمة وبالحرمان الجزئي أو الكلي من حقوق ومزايا العضوية ، ولعل ذلك يرجع إلى حرص مؤسسي المنظمة على أن تكون جامعة لكل الدول الأفريقية .

المبحث الرابع

أجهزة منظمة الوحدة الأفريقية

نصت المادة السابعة من الميثاق على أن تقوم منظمة الوحدة الأفريقية بتحقيق أهدافها بواسطة الفروع الأربعة الرئيسية التالية :

أولا - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

ثانيا - المجلس الوزاري .

ثالثا - السكرتارية العامة .

رابعا - لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم .

كما أجازت المادة ٢٠ من الميثاق لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات حق إنشاء ما يراه ضروريا من اللجان المتخصصة .

أولا - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ويتكون من رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في المنظمة أو من ممثليهم المعتمدين ، ويعتبر الهيئة العليا للمنظمة ، ويختص بالمسائل الآتية :

١- مناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لأفريقيا بهدف تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة .

٢- وضع الخطوط العريضة التي يجب أن يسير عليها المجلس الوزاري ، والتصديق على قرارات هذا المجلس .

٣- الإشراف على أعمال اللجان أو الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة والتي يتم إنشاؤها وفقا للميثاق .

٤- الفصل في أية مسألة خاصة بتفسير الميثاق .

٥- إعادة النظر في تكوين أجهزة المنظمة واختصاصاتها ولوائحها ، وكذلك أية وكالة متخصصة أنشئت وفقا للميثاق .

٦- وضع لائحته الداخلية .

٧- النظر في تعديل الميثاق .

٨- تعيين السكرتير العام الإداري والسكرتيرين المساعدين له .

ويعقد المؤتمر دورة انعقاد عادية سنوية ، ويجوز له عقد دورة استثنائية إذا طلبت ذلك إحدى الدول الأعضاء ووافقت على هذا الطلب أغلبية هذه الدول . ويكون انعقاد المؤتمر صحيحا بحضور ثلثي الدول الأعضاء ، ولم يحدد الميثاق مكان انعقاد المؤتمر ، ولذلك فتحديده من اختصاص المؤتمر نفسه .

ولكل دولة صوت واحد في المؤتمر ، وتصدر القرارات بأغلبية ثلثي الأعضاء ، وذلك باستثناء القرارات المتصلة بالمسائل الإجرائية ، حيث تتم الموافقة عليها بالأغلبية البسيطة . ويتم التصويت على ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا بالأغلبية البسيطة .

اللجان المتخصصة :

أعطى الميثاق لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات سلطة إنشاء اللجان المتخصصة التي يري أنها قد تساعده في أداء وظائفه ، وهذا فضلا عن عدد

من اللجان خصها الميثاق بالذكر. ووفقا لأحكام الميثاق وقرارات مؤتمر الرؤساء ، فقد أنشئت اللجان التالية :

١ - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والنقل والمواصلات : وتختص بدعم التعاون الاقتصادي وتحقيق التبادل التجاري بين الدول الأفريقية .

٢ - لجنة شئون التعليم والثقافة : وتختص بدعم الروابط التعليمية والثقافية بين شعوب القارة .

٣ - لجنة الشئون العلمية والأبحاث : وتعمل على تحقيق التعاون في مجال التكنولوجيا .

٤ - لجنة شئون الصحة والعلاج والتغذية : وتعمل على توحيد نظم الصحة ، ودعم الرعاية الصحية ، وحل مشكلات التغذية .

٥ - لجنة الدفاع : وتعمل على تنسيق التعاون بين الدول الأفريقية في مجال الشئون العسكرية .

٦ - لجنة التحرير: وتختص بتقديم المساعدات إلى حركات التحرير التي تناضل من أجل الاستقلال .

٧ - اللجنة الاستشارية للميزانية والشئون المالية والإدارية وإعداد مشروع الميزانية : وتختص بتقديم الرأي والمشورة في المسائل المالية والإدارية .

٨ - لجنة المراجعين الخارجيين : وتختص بمراجعة حسابات المنظمة .

٩ - لجنة اللاجئين : وتختص ببحث أوضاع اللاجئين في القارة ، وتوجيه مساعدات الدول الأعضاء بهدف توطينهم أو إعادتهم إلى أوطانهم .

١٠ - لجنة المتشرعين الأفريقيين : وتختص بتنمية وتطوير قواعد القانون الأفريقي ، ودعم العلاقات مع الهيئات القانونية الدولية .

١١- لجنة خبراء قانون البحار : وتختص بدراسة النظام القانوني للبحار ، وذلك على ضوء مصالح الدول الأفريقية .

١٢- لجنة خبراء الإعلام : ولقد أنيط بها بحث إنشاء وكالة أفريقية للأنباء .

وتتشكل هذه اللجان جميعها من عدد محدود من الشخصيات المتخصصة يصدر بهم قرار من مؤتمر الرؤساء ؛ ولذلك فهي تعمل تحت إشرافه وفقا للنظام الذى تضمنه قرار إنشاء كل منها . حيث تقدم اقتراحاتها إلى مؤتمر الرؤساء أو إلى المجلس الوزاري على حسب الأحوال .

ثانيا - المجلس الوزاري :

وهو يعتبر الجهاز التنفيذي للمنظمة . ويتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو أي وزراء آخرين تحددهم حكومات الدول المعنية . ويختص بالمسائل الآتية :

١- الإعداد لاجتماعات مؤتمر الرؤساء .

٢- تنسيق التعاون بين الدول الأعضاء وفقا لتعليمات مؤتمر الرؤساء .

٣- تنفيذ قرارات مؤتمر الرؤساء ، ومباشرة المهام التي يحيلها إليه .

٤- التصديق على ميزانية المنظمة التي يعدها السكرتير العام الإداري ، والتي يتم تمويلها بحصص من الدول الأعضاء .

٥- تقرير المزايا والحصانات التي تُمنح لموظفي السكرتارية العامة في أقاليم الدول الأعضاء .

٦- وضع لائحته الداخلية .

ويباشر المؤتمر الوزاري اختصاصاته تحت إشراف مؤتمر الرؤساء ، ويكون مسئولا عنها أمام هذا المؤتمر .

ويعقد المؤتمر الوزاري دورتي انعقاد عاديتين كل عام ، كما يمكن له عقد دورة غير عادية بناء على طلب إحدى الدول وموافقة ثلثي الأعضاء . ويعتبر الاجتماع صحيحا إذا حضره ثلثي الأعضاء . وتصدر قراراته بالأغلبية البسيطة .

ثالثا - السكرتارية العامة :

وهي الجهاز الإداري الذى يناط به إنجاز الأعمال الإدارية والمالية للمنظمة .

وتتكون من السكرتير العام الإداري (١) ، بالإضافة إلى سكرتير عام إداري مساعد أو أكثر ، يتم تعيينهم بواسطة مؤتمر الرؤساء ، وعدد من الموظفين المعاونين . ويتولى السكرتير العام الإداري كافة الاختصاصات الإدارية ، وعلى الأخص :

---

(١) تولى منصب السكرتير العام لمنظمة الوحدة الأفريقية منذ إنشائها كل من السادة :

١ - ديالو تيللي ، غينيا ، من ١٩٦٣ : ١٩٦٨ .

٢- إنزو إيكانجاكي ، الكمرون ، من ١٩٦٨ : ١٩٧٤ .

٣ - ويليام إيتيكي ، الكمرون ، من ١٩٧٤ : ١٩٧٨ .

٤ - إدم كوجيو ، توجو ، من ١٩٧٨ : ١٩٨٤ .

٥ - بيتر أونو ، نيجريا ، من ١٩٨٤ : ١٩٨٥ .

٦- أيدى أماراو ، نيجر ، من ١٩٨٥ : ١٩٨٩.

٧ - سالم أحمد سالم ، تنزانيا ، من ١٩٨٩ : ٢٠٠١ .

٨ - أمارا عيسى ، كوت ديفوار ، من ٢٠٠١ : ٢٠٠٤ .

١- تعيين الموظفين المعاونين وتنظيم أعمالهم .
٢- الإعداد لاجتماعات الفروع واللجان .
٣- تقديم تقارير للمجلس الوزاري عن نشاط اللجان المتخصصة .
٤- تقديم تقرير سنوي لمؤتمر الرؤساء عن نشاط المنظمة .
٥- تلقي طلبات الانضمام إلى - أو الانسحاب من - المنظمة .
٦- إعداد مشروع الميزانية .

ويتمتع السكرتير العام الإداري وجميع الموظفين بالاستقلال التام في مباشرة وظائفهم ، دون أن يخضعوا لأية توجيهات أو تعليمات خارجية ، خاصة من حكوماتهم . ويتمتع موظفو السكرتارية بالمزايا والحصانات التي يقررها المجلس الوزاري داخل أراضي الدول الأعضاء .

رابعا - لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم :

نصت المادة ١٩ من ميثاق المنظمة على أن "تتعهد الدول الأعضاء بتسوية جميع المنازعات التي تنشأ فيما بينها بالوسائل السلمية ، وقررت تحقيقا لهذه الغاية ، إنشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم . ويكون تشكيل هذه اللجنة وتحديد شروط الخدمة فيها بمقتضى بروتوكول يوافق عليه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . ويعتبر هذا البروتوكول جزءا لا يتجزأ من الميثاق " .

وقد وافق مؤتمر الرؤساء على مشروع بروتوكول هذه اللجنة في دورته التي عُقدت بالقاهرة عام ١٩٦٤ ، وتم تشكيلها في مؤتمر الرؤساء الذى عُقد في أكرا عام ١٩٦٥ . على أن هذه اللجنة لم تباشر عملها ، إذ لم تعرض الدول عليها أية منازعة .

المبحث الخامس

الاتحاد الأفريقي

L'Union Africaine – African Union

أولا - نشأة الاتحاد الأفريقي :

كانت جهود الآباء الأوائل المؤسسون لمنظمة الوحدة الأفريقية ، وعلى رأسهم الرئيس الغاني السابق " نكروما " ، تأمل في تحقيق وحدة أفريقيا وتنميتها وتقويتها . واستمرارا لهذه الجهود ، وأثناء انعقاد مؤتمر القمة الخامسة والثلاثين لمنظمة الوحدة الأفريقية (وهو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأفريقية) في يوليو ١٩٩٩ بالجزائر ، نادى الرئيس الليبي معمر القذافي بتطوير هذه المنظمة من أجل وحدة حقيقية للقارة الأفريقية .

وقد أسفرت هذه القمة عن الموافقة على عقد قمة استثنائية بمدينة سرت الليبية في سبتمبر ١٩٩٩ ، حيث انعقدت بالفعل القمة الاستثنائية الرابعة في ٨ و ٩ سبتمبر وطُرح عليها مشروع تطوير منظمة الوحدة الأفريقية لتصبح " الاتحاد الأفريقي " . واختتمت القمة أعمالها بإصدار " إعلان سرت" الذى تضمن الموافقة من حيث المبدأ على إنشاء الاتحاد الأفريقي وفقاً لمبادئ وأهداف منظمة الوحدة الأفريقية ومعاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية.

وفي يوليو ٢٠٠٠ انعقدت القمة السادسة والثلاثون لمنظمة الوحدة الأفريقية في لومي بتوجو وأسفرت عن وضع مشروع القانون التأسيسي

Acte Constitutif – Constitutive Act [(١)] للاتحاد الأفريقي . ويتكون هذا القانون من ديباجة وثلاث وثلاثين مادة ، تضمنت تعريف الاتحاد الأفريقي وأهدافه ومبادئه وأحكام العضوية فيه وبيان أجهزته . وتقرر أن يدخل هذا القانون دور التنفيذ باكتمال تصديق ٣٦ دولة من إجمالي الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية البالغ عددها ٥٣ دولة .

وفي ٢٦ مايو ٢٠٠١ دخل هذا القانون دور التنفيذ بعد أن أودعت أكثر من ثلثي الدول الأعضاء في المنظمة تصديقاتها وفقاً لأوضاعها الدستورية الداخلية لدى الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الأفريقية .

وفي يوليو ٢٠٠١ عقدت القمة الأفريقية السابعة والثلاثون في لوساكا بزامبيا بمشاركة ٤١ من رؤساء الدول والحكومات الأفريقية ، وأعلنت هذه القمة إنشاء الاتحاد الأفريقي .

وفي يوليو ٢٠٠٢ عُقد أول مؤتمر قمة للاتحاد الأفريقي في مدينة دربان بجنوب أفريقيا ، وخُصصت هذه القمة لإحلال الاتحاد الأفريقي محل منظمة الوحدة الأفريقية بعد مرور تسعة وثلاثين عاماً على إنشائها .

ولقد أشار القانون التأسيسي المنشئ للاتحاد الأفريقي في ديباجته إلى ضرورة الوحدة والتضامن والتعاون بين الدول والحكومات والشعوب الأفريقية ، مؤكدا على مبادئ وأهداف ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ومعاهدة "أبودجا" المنشئة للجماعة الاقتصادية الأفريقية ، مشيرا إلى الدور

---

(١) القانون التأسيسي هو العمل التأسيسي أو النظام التأسيسي أو المعاهدة المؤسسة أو الوثيقة المنشئة للاتحاد الأفريقي . وسنشير إليه بالقانون التأسيسي حسبما ورد في النسخة العربية .

الذى لعبته منظمة الوحدة الأفريقية والدور المنتظر من الاتحاد الأفريقي من أجل أفريقيا القوية والموحدة .

ثانياً - أهداف ومبادئ الاتحاد الأفريقي :

أُنشئ الاتحاد الأفريقي لتحقيق مجموعة من الأهداف وفقاً لمجموعة من الضوابط أو المبادئ :

أ - أهداف الاتحاد :

يعمل الاتحاد الأفريقي على تحقيق مجموعة من الأهداف ورد النص على بعضها في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية وأعيد التأكيد عليه في القانون التأسيسي للاتحاد ، كما أضاف هذا القانون بعض الأهداف الجديدة ، ووفقا لنص المادة الثالثة من القانون التأسيسي فإن هذه الأهداف هي :

١ - تحقيق وحدة وتضامن أكبر بين الدول والشعوب الأفريقية .

٢ - الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء واستقلالها .

٣ - زيادة التكامل الاقتصادي والاجتماعي في القارة الأفريقية .

٤ - تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان .

٥ - تحقيق السلام والأمن والاستقرار في القارة الأفريقية .

٦ - تحقيق وحماية حقوق الإنسان والشعوب وفقاً للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والوثائق الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان .

٧ - خلق الظروف التي تسمح للقارة الأفريقية أن تلعب دوراً حيوياً في الاقتصاد العالمي والمفاوضات الدولية .

٨ - تحقيق التنمية المستدامة **Le Développement Durable** لأفريقيا على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

٩ - تحقيق التعاون والتنمية في جميع الأنشطة الإنسانية من أجل رفع مستوى دخل الشعوب الأفريقية .

١٠- تنسيق السياسات بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية الموجودة حالياً أو التي ستنشأ مستقبلاً في أفريقيا ، وذلك من أجل تحقيق أهداف الاتحاد .

ب - مبادئ الاتحاد :

نصت المادة الرابعة من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على المبادئ التي يلتزم بها كل من أجهزة الاتحاد والدول الأعضاء ، ووفقاً لهذا النص يعمل الاتحاد الأفريقي على تحقيق الأهداف السابقة وفقاً للمبادئ التالية :

١ - المساواة في السيادة والاستقلال بين جميع أعضاء الاتحاد .

٢ - احترام الحدود الموجودة منذ الاستقلال .

٣ - مشاركة الشعوب الأفريقية في أنشطة الاتحاد .

٤ - وضع سياسة للدفاع المشترك عن القارة الأفريقية .

٥ - تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية التي يقررها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

٦ - عدم اللجوء إلى استخدام القوة أو التهديد بها بين الدول الأعضاء .

٧ - عدم تدخل الدول الأعضاء في الشئون الداخلية للدول الأخرى .

٨ - حق الاتحاد في التدخل لدى إحدى الدول الأعضاء بناء على قـرار يصدر من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في الأحوال الخطيرة مثل جرائم الحرب والتمييز العنصري والجرائم ضد الإنسانية .

٩ - التعايش السلمي بين الدول الأعضاء في الاتحاد وحقهم في الحيـاة في أمن وسلام .

١٠ - تحقيق المساواة بين الرجال والنساء .

١١ - احترام المبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والإدارة الرشيدة للحكم .

ثالثا – العضوية في الاتحاد الأفريقي :

١- اكتساب العضوية : تُكتسب العضوية في الاتحاد الأفريقي ، شأنه في ذلك شأن باقي المنظمات الدولية ، عن طريقين :

الأول : عن طريق المشاركة في إعداد الوثيقة المؤسسة للاتحاد والتوقيع والتصديق عليها قبل إنشائه ، وذلك وفقا للأوضاع الدستورية الداخلية . وهذه هي العضوية الأصلية . ولما كان الاتحاد الأفريقي خلفـاً لمنظمـة الوحـدة الأفريقية فإن العضوية في الاتحاد الأفريقي تعتبر امتداداً للعضوية في منظمة الوحدة الأفريقية ؛ وعلى ذلك فإن جميع الدول الأعضاء في منظمة الوحـدة الأفريقية وعددها ثلاث وخمسون دولة أصبحت أعضاءً أصلية في الاتحـاد الأفريقي ، وذلك بعد التوقيع والتصديق على القانون التأسيسي لهذا الاتحاد (م / ٢٧ من القانون التأسيسي) .

الثاني : عن طريق الانضمام إلى الاتحاد الأفريقي بعد إنشائه . وهـذه هي العضوية بالانضمام .

وفي ذلك تنص م / ٢٩ من القانون التأسيسي للاتحاد على أنه :

"١- يجوز لأية دولة أفريقية بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ ، وفي أي وقت ، أن تُخطر رئيس اللجنة بنيتها في الانضمام إلى هذا القانون وقبول عضويتها في الاتحاد .

٢- يقوم رئيس اللجنة ، عند استلام هذا الإخطار ، بإرسال نسخ منه إلى جميع الدول الأعضاء . وتتم عملية القبول بأغلبية بسيطة للدول الأعضاء . ويحال قرار كل دولة عضو إلى رئيس اللجنة الذى يقوم ، بدوره ، عند استلام العدد المطلوب من الأصوات . بإبلاغ الدولة المعنية بالقرار " .

٢- عوارض العضوية :

نصت المادة الثالثة والعشرون من القانون التأسيسي على بعض العقوبات لتوقيعها على الدولة التي تخل ببعض الالتزامات الناشئة عن هذا القانون ، فوفقاً لهذا النص :

"١- يحدد المؤتمر العقوبات المناسبة التي تُفرض على أية دولة عضو تتخلف عن سداد مساهمتها في ميزانية الاتحاد ، على النحو التالي : تُحرم من حق التحدث في الاجتماعات والتصويت وتقديم مرشحين لأي منصب في الاتحاد أو الاستفادة من أنشطة أو التزامات الاتحاد .

٢ - علاوة على ذلك يجوز أن تخضع أية دولة عضو لا تلتزم بقرارات وسياسات الاتحاد لعقوبات أخرى مثل حرمانها من إقامة روابط للنقل والاتصالات مع دول أعضاء أخرى أو أية إجراءات أخرى ذات طابع سياسي أو اقتصادي يحددها المؤتمر ."

كما أشارت م / ٣٠ إلى نظام " تعليق المشاركة " بحيث لا يُسمح للحكومات التي تصل إلى السلطة بطرق غير دستورية بالمشاركة في أنشطة الاتحاد .

٣ - انتهاء العضوية : لما كانت العضوية في المنظمات الدولية عموما اختيارية ، فقد أجاز القانون التأسيسي للاتحاد لأي دولة تريد إنهاء عضويتها في الاتحاد الانسحاب منه . وعلى ذلك نصت م / ٣١ على ما يلي :

"١- على أية دولة ترغب في التخلي عن العضوية أن تقدم إخطارا كتابيا بذلك إلى رئيس اللجنة الذي يقوم بإبلاغ الدول الأعضاء بالأمر . وبعد مرور عام واحد من تاريخ انتهاء هذا الإخطار ، إذا لم يسحب ، يتوقف تطبيق القانون فيما يتعلق بالدولة المعنية التي تنتهي عضويتها بالتالي في الاتحاد .

٢- خلال فترة السنة المشار إليها في الفقرة السابقة من هذه المادة ، تلتزم الدولة العضو الراغبة في الانسحاب من الاتحاد بأحكام هذا القانون ، وتظل مقيدة بتنفيذ التزاماتها المنصوص عليها في هذا القانون إلى يوم انسحابها " .

رابعاً - أجهزة الاتحاد الأفريقي :

نصت المادة الخامسة من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على إنشاء تسعة أجهزة رئيسية لهذا الاتحاد هي :

١- المؤتمر :

هذا المؤتمر هو مؤتمر الاتحاد ، ويتكون من رؤساء الدول و الحكومات الأعضاء في الاتحاد أو من يمثلونهم ، ولذلك فهو يعتبر الجهاز

الأعلى للاتحاد .

ويعقد هذا المؤتمر دورة انعقاد عادية سنوية كما يجوز له عقد دورات استثنائية إذا اقتضت الضرورة ذلك بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء وبعد موافقة ٣/٢ الأعضاء .

ويرأس المؤتمر أحد رؤساء الدول والحكومات لمدة عام بناء على الانتخاب من بين أعضائه وذلك بعد إجراء المشاورات اللازمة بين الدول الأعضاء .

وتصدر قرارات هذا المؤتمر بالتوافق **Consensus** بين أعضائه [١] ، وفي حالة عدم الحصول على هذا التوافق تصدر القرارات بأغلبية ٣/٢ الأعضاء . ومع ذلك فتصدر القرارت في المسائل الإجرائية ، ومنها القرار حول ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا بالأغلبية البسيطة أي نصف الأصوات زائد صوت واحد على الأقل .

وفي جميع الأحوال يلزم حضور ثلثي الدول الأعضاء كي تعتبر اجتماعات المؤتمر صحيحة .

اختصاصات المؤتمر :

لما كان هذا المؤتمر هو الهيئة العليا للاتحاد لذا كان هو صاحب الاختصاصات والسلطات العليا في المنظمة . ووفقا للمادة التاسعة من القانون التأسيسي فهو :

---

(١) يقوم نظام التوافق على موافقة وقبول جميع الأعضاء ، ولذلك فهو يشبه نظام الإجماع إلا أنه يتطلب ضرورة إجراء المشاورات اللازمة بين الأعضاء قبل إصدار القرار .

أ - يضع السياسة العامة للاتحاد .

ب - يتخذ ما يراه من القرارات والتوصيات .

جـ - يفحص طلبات الانضمام للاتحاد ويقرر ما يراه مناسباً بشأنها .

د - يُنشئ أجهزة جديدة للاتحاد .

هـ - يراقب الدول الأعضاء وهي بصدد تنفيذها لسياسات الاتحاد .

و - يعين وينهي خدمة قضاة محكمة العدل المزمع إنشاؤها .

ز - يعين وينهي خدمة رئيس ونواب وأعضاء اللجنة ، ويحدد مهامهم ومدة ولايتهم .

ر - يصدر الأوامر إلى المجلس التنفيذي حول إدارة المنازعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى واستعادة السلام .

ويكون للمؤتمر حق تفويض بعض الأجهزة الأخرى في ممارسة بعض اختصاصاته والتقرير بشأنها .

٢ - المجلس التنفيذي :

المجلس التنفيذي هو الجهاز التنفيذي للاتحاد الأفريقي أي أنه هو الجهاز المسئول عن تحقيق أهداف ومبادئ الاتحاد ، وهو يتألف من وزراء خارجية الدول الأعضاء في الاتحاد أو من أي وزراء آخرين تعينهم هذه الدول .

ويعقد المجلس التنفيذي دورة انعقاد عادية مرتين على الأقل في العام ، كما يعقد دورات انعقاد استثنائية بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء وبعد موافقة ثلثي هذه الدول .

وفي جميع الأحوال يلزم حضور ثلثي الدول الأعضاء كي تكون اجتماعات المجلس صحيحة .

اختصاصات المجلس التنفيذي وسلطاته :

يقوم المجلس بدور المنسق بين أجهزة الاتحاد الأخرى كما يختص بتنفيذ سياسات الاتحاد من أجل المصلحة العامة للدول الأعضاء ، وبصفة خاصة في المجالات الآتية :

التجارة الخارجية - الطاقة والصناعة والموارد المعدنية - التغذية والزراعة والموارد الحيوانية - الموارد المائية - حماية البيئة والمسائل الإنسانية - النقل والاتصالات - التأمين - الصحة والتعليم والثقافة - العلوم والتكنولوجيا - الجنسية والإقامة وشئون الرعايا الأجانب ومسائل الهجرة - الضمان الاجتماعي وحماية الأمومة والطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة .

ويعتبر المجلس التنفيذي مسئول عن تنفيذ سياسات الاتحاد الأفريقي أمام مؤتمر الاتحاد ، ويجوز له تفويض اللجان الفنية المتخصصة المنشأة وفقاً للمادة ١٤ في كل أو بعض الاختصاصات السابقة .

ويضع هذا المجلس اللائحة الداخلية اللازمة لتنظيم العمل داخله .

وتصدر قرارات المجلس بالتوافق بين أعضائه ، وفي حالة تعذر الحصول على هذا التوافق تصدر القرارات بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء . ومع ذلك تصدر القرارات في المسائل الإجرائية ، ويدخل فيها القرار حول ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا ، بالأغلبية البسيطة ، أي بموافقة نصف الأعضاء زائد صوت واحد على الأقل .

٣ - اللجان الفنية المتخصصة :

نصت المادة ١٤ من القانون التأسيسي Acte Constitutif للاتحاد

الأفريقي على إنشاء اللجان الفنية المتخصصة الآتية :

أ - لجنة الاقتصاد الريفي والمسائل الزراعية .

ب - لجنة الشئون المالية والنقدية .

ج - لجنة التجارة والجمارك والهجرة .

د - لجنة الصناعة والعلوم والتكنولوجيا والطاقة والموارد الطبيعية والبيئية .

هـ - لجنة النقل والمواصلات والسياحة .

و - لجنة الصحة والعمل والشئون الاجتماعية .

ى - لجنة التربية والتعليم والثقافة والموارد البشرية .

ويجوز لمؤتمر الاتحاد (مؤتمر رؤساء الدول والحكومات) إعادة هيكلة هذه اللجان ، كما يجوز له إنشاء لجان أخرى جديدة إذا دعت الحاجة إلى ذلك.

وتتكون هذه اللجان من الوزراء المعنيين أو من كبار الموظفين المختصين في وزاراتهم . ويضع المجلس التنفيذي اللوائح الداخلية اللازمة لتنظيم العمل في هذه اللجان وأسلوب انعقادها .

اختصاصات اللجان الفنية المتخصصة :

تختص اللجان الفنية المتخصصة كل في مجال اختصاصها بما يلي :

أ - إعداد المشاريع وبرامج العمل اللازمة للاتحاد لعرضها على المجلس التنفيذي والتنسيق بين هذه المشاريع وتلك البرامج .

ب - التأكيد على عملية تنفيذ القرارات الصادرة عن أجهزة الاتحاد الأخرى ومتابعة تنفيذ هذه القرارات .

ج - تقديم التقارير والتوصيات للمجلس التنفيذي ، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب هذا المجلس ، وذلك عن تنفيذ أحكام القانون التأسيسي ، وتوضيح كل ما يلزم لتنفيذ هذه الأحكام .

د – القيام بأية مهمة أخرى قد توكل إليها بموجب أحكام هذا القانون .

٤ - البرلمان الأفريقي :

نصت المادة ١٧ من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على ضرورة إنشاء "برلمان عموم أفريقيا" يضم ممثلين عن جميع الشعوب الأفريقية ، وذلك من أجل مشاركة هذه الشعوب في التنمية والتعاون الاقتصادي بين دول الاتحاد .

ويصدر بتشكيل هذا البرلمان وتحديد اختصاصاته وسلطاته وتنظيمه بروتوكول خاص بذلك يلحق بالوثيقة المؤسسة للاتحاد الأفريقي .

٥ – محكمة العدل :

نصت المادة ١٨ من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على إنشاء "محكمة العدل للاتحاد" تقوم بالفصل في المنازعات بين الدول الأعضاء في الاتحاد .

ويصدر بنظام هذه المحكمة وتشكيلها واختصاصاتها وسلطاتها بروتوكول خاص بذلك يلحق بالوثيقة المنشئة للاتحاد .

٦ – المؤسسات المالية :

وفقاً للمادة ١٩ من القانون التأسيسي تنشأ المؤسسات المالية التالية :

أ البنك المركزي الأفريقي .

ب صندوق النقد الأفريقي .

ج البنك الأفريقي للاستثمار .

ويصدر بتكوين واختصاصات وسلطات ونظام عمل هذه المؤسسات ملاحق خاصة بذلك .

٧ - اللجنة :

تنشأ بموجب المادة ٢٠ من قانون إنشاء الاتحاد الأفريقي جهاز رئيسي هو اللجنة ، وتعتبر هذه اللجنة هي أمانة الاتحاد .

وتتكون هذه اللجنة من رئيس وعدد من النواب والمديرين وكبار الموظفين والعاملين (١) . ويحدد مؤتمر رؤساء الدول والحكومات هيكلها واختصاصاتها وسلطاتها واللوائح المنظمة للعمل داخلها .

٨ - لجنة الممثلين الدائمين :

نصت على انشاء هذه اللجنة المادة ٢١ ، وتتكون من ممثلين دائمين للدول الأعضاء . وتكون مسئولة عن التحضير لأعمال المجلس التنفيذي ، وتعمل بناء على تعليمات هذا المجلس . ويجوز لها إنشاء مجموعات عمل لإسناد بعض الأعمال إليها إذا لزم الأمر.

٩ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي :

نصت على إنشاء هذا المجلس المادة ٢٢ ، وهو يعتبر جهاز استشارياً . ويتكون من ممثلين لمختلف الطوائف الاجتماعية في الدول الأعضاء . ويحدد مؤتمر رؤساء الدول والحكومات تشكيل واختصاصات وسلطات هذا المجلس .

---

(١) المادة ٢/٣ من الميثاق .

مقر الاتحاد الأفريقي :

نصت المادة ٢٤ على أن يكون مقر الاتحاد الأفريقي هو نفسه مقر منظمة الوحدة الأفريقية السابق في أديس أبابا بأثيوبيا ، ويجوز لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات بناء على توصية من المجلس التنفيذي إنشاء مكاتب أو ممثلين للاتحاد في أماكن أخرى .

لغات العمل :

وفقاً لنص المادة ٢٦ من قانون إنشاء الاتحاد الأفريقي فإن لغات العمل داخل جميع أجهزة الاتحاد هي اللغات الأفريقية الأربع (العربية - الإنجليزية - الفرنسية - البرتغالية) .

أحكام انتقالية :

وفقاً للمادة ٣٣ من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي فإن هذا القانون يحل محل ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية . ومع ذلك سيظل مصطلح " الميثاق " معمولا به لفترة انتقالية لا تزيد على سنة أو لأجل آخر يحدده مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، وذلك حتى تتمكن كل من منظمة الوحدة الأفريقية والجماعة الاقتصادية الأفريقية المنشأة وفقاً لمعاهدة "أبودجا " من اتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل ممتلكاتهما وأموالهما وحقوقهما والتزاماتهما للاتحاد الأفريقي ، لتنتهي بذلك منظمة الوحدة الأفريقية ويحل محلها الاتحاد الأفريقي .

وأخيراً فقد وُضع القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي بأربع لغات أصلية هي العربية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية ، وهي كلها متساوية في الحجية .

الفصل الرابع

منظمة المؤتمر الإسلامي (١)

Organisation du Conférence Islamique
Organization of the Islamic Conference

شغل موضوع الوحدة الإسلامية والتعاون والتضامن بين المسلمين في العالم العديد من المفكرين والمصلحين الإسلاميين (٢). من أجل ذلك أنشأت الدول الإسلامية منظمة المؤتمر الإسلامي ، بعد أن انتشرت في العالم التكتلات الإقليمية ، وذلك لتحقيق التعاون والتضامن الاسلامي بينها .

وسوف نعرض لنشأة منظمة المؤتمر الإسلامي وطبيعتها ، وأهدافها ومبادئها ، وأحكام العضوية فيها ، وأجهزتها ، والمنظمات التي أُنشئت في إطارها ، وذلك في المباحث الخمسة الآتية :

---

(١) للمزيد من التفاصيل حول منظمة المؤتمر الإسلامي :
د. عبد الله الأشعل ، أصول التنظيم الدولي الإسلامي ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٨ ؛ د. وائل أحمد علام ، منظمة المؤتمر الإسلامي ، دار النهضة العربية ، ١٤١٧ هـ -١٩٩٦م ؛ د. مصطفي سيد عبد الرحمن ، قانون التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ٥٢٠-٥٣٧ .

(٢) من بين هؤلاء : جمال الدين الأفغاني ، ومحمد عبده ، وعبد الرحمن الكواكبي، ومحمد رشيد رضا ، وشكيب أرسلان ، وعبد الرازق السنهوري ...وغيرهم . راجع في تطور نشأة منظمة المؤتمر الإسلامي : أ.د. وائل علام ، المرجع السابق ، ص ٨ وما بعدها .

المبحث الأول

نشأة منظمة المؤتمر الإسلامي وطبيعتها

أولاً – نشأة المنظمة :

خرجت أول دعوة حديثة لإنشاء منظمة تجمع الدول الإسلامية عام ١٩٦٤ عن لقاء في مقديشيو ضم عددا من ممثلي الدول والحركات الإسلامية ، دعا المشاركون فيه إلى عقد مؤتمر قمة إسلامي لبحث المشاكل التي تمس الأمة الإسلامية وبحث سبل علاجها . ثم دعا مؤتمر رابطة العالم الإسلامي الذى انعقد في مكة المكرمة عام ١٩٦٥ إلى عقد قمة إسلامية ، ثم تجددت هذه الدعوة في الدورة السابعة لمؤتمر العالم الإسلامي الذى انعقد في عمان عام ١٩٦٧ .

ولقد نشأت منظمة المؤتمر الإسلامي عبر طريق المؤتمرات ، سواء على مستوى القمة ، أي على مستوى ملوك ورؤساء الدول الإسلامية ، أو على مستوى الوزراء . ولعل ذلك يكون السبب في تسميتها "منظمة المؤتمر الإسلامي" ، وليس "منظمة الدول الإسلامية" كما كان يجب أن يكون . وهذه المؤتمرات هي :

١- مؤتمر القمة الإسلامي الأول في الرباط عام ١٩٦٩ :

على أثر حريق المسجد الأقصى في ٢١ أغسطس ١٩٦٩ على أيدي الإسرائيليين ، اجتمع ملوك ورؤساء وممثلو ٢٥ دولة إسلامية [١] في الرباط

---

(١) هذه الدول هي : أفغانستان – الجزائر – تشاد – غينيا – أندونيسيا – إيران – الأردن – السعودية – الكويت – لبنان – ليبيا – مصر – المغرب – موريتانيا – النيجر – باكستان – السنغال – الصومال – السودان – تونس – تركيا – اليمن الشعبية – اليمن الديمقراطية – مالي – ماليزيا .

بالمغرب في الفترة من ٢٢ إلى ٢٥ سبتمبر ١٩٦٩ ، لتدارس حادث الاعتداء المذكور والنظر في كيفية الدفاع عن المقدسات الإسلامية . ورغم أن المؤتمر كان موجها أساسا لبحث العمل الإجرامي البشع المتمثل في إحراق المسجد الأقصى ، إلا أن ممثلي الدول الإسلامية أصدروا أول بيان عن قادة العالم الإسلامي (١) ، أكدوا فيه حرصهم على توثيق الروابط الأخوية والروحية التي تجمع شعوبهم ، وعزمهم على توحيد جهودهم لحفظ السلم والأمن الدوليين . كما أعلنوا أن حكوماتهم ستتشاور بهدف التعاون الوثيق والمساعدة المتبادلة في المجالات الاقتصادية والعلمية والثقافية والروحية وذلك وحيا من تعاليم الإسلام الخالدة . كما قرر المؤتمر أن يتم اجتماع لوزراء خارجية الدول الإسلامية بجدة في مارس ١٩٧٠ ، لبحث إنشاء أمانة دائمة تختص بالاتصال مع حكومات الدول المشاركة في المؤتمر للتنسيق بين أعمالها .

٢- مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامي الأول في جدة عام ١٩٧٠ :

تنفيذا لقرارات مؤتمر القمة الإسلامي الأول في الرباط انعقد مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية الأول في جدة في مارس ١٩٧٠ ، ولقد أصدر هذا المؤتمر عدة قرارات أهمها : الدفاع عن حق العرب والمسلمين في القدس والأراضي العربية المحتلة ، ودعوة جميع الدول الإسلامية لدعم ومساندة الشعب الفلسطيني لاستعادة وطنه ، والاجتماع سنويا لمراجعة التقدم الذى أحرزه ومناقشة المسائل ذات الأهمية المشتركة وتقديم التوصيات للعمل

---

(١) الذي سُمي إعلان مؤتمر القمة الإسلامي الأول .

المشترك . كما قرر المؤتمر إنشاء أمانة دائمة ، تتخذ جدة مقرا مؤقتا لها إلى أن يتم تحرير القدس لتكون المقر الدائم للأمانة العامة ، مهمتها :

١- أن تكون حلقة اتصال بين الدول الأعضاء .

٢- متابعة تنفيذ القرارات التي يتخذها المؤتمر .

٣- الإعداد لدورات انعقاد المؤتمر وتنظيمها .

٣- مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامي الثاني في كراتشي علم ١٩٧٠ :

انعقد هذا المؤتمر في كراتشي بباكستان في ديسمبر عام ١٩٧٠ ، وحضرته ثلاث وعشرون دولة ، وقرر تعيين "تنكو عبد الرحمن" رئيس وزراء ماليزيا السابق أمينا عاماً ، كما درس المشروع المقترح لميثاق المنظمة ، وطلب من الأمين العام توزيع مذكرة على الدول المشاركة موضحا فيها أهداف المنظمة ونظامها الداخلي .

٤- مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامي الثالث في جدة علم ١٩٧٢ :

انعقد هذا المؤتمر في جدة في فبراير ومارس ١٩٧٢ [1] وحضرته ثلاثون دولة ، ووافق على مشروع ميثاق المنظمة الذى وضعت صيغته في جدة في الفترة من ٢١-٢٣ يونيو ١٩٧١ ، وأقر ميزانية الأمانة العامة لعامي ١٩٧٢/٧١ [2] .

ويتكون ميثاق المنظمة من ديباجة وأربع عشرة مادة ، ولقد دخل حيز النفاذ في يناير ١٩٧٣ وذلك بعد إيداع وثائق تصديق أغلبية الدول التي

---

(١) وكان من المفروض أن ينعقد في كابول في سبتمبر ١٩٧١ ، إلا أنه تعذر انعقاده لظروف خارجية خاصة بأفغانستان .

(٢) تم تسجيل ميثاق المنظمة لدى الأمين العام للأمم المتحدة وفقا للمادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة في أول فبراير ١٩٧٤ .

اشتركت في المؤتمر الوزاري الثالث بجدة ، أي بعد إيداع وثائق تصديق ست عشرة دولة .

وبذلك تكون منظمة المؤتمر الإسلامي قد أنشئت واكتملت عناصر وجودها [١] .

ثانياً – طبيعة منظمة المؤتمر الإسلامي :

ذكرنا في الفصل الأول من هذا الباب أن المنظمات الإقليمية تنشأ بين مجموعة محدودة من الدول ترتبط فيما بينها برابطة معينة ، على خلاف حول هذه الرابطة . فمن قائل بأنها رابطة الجوار الجغرافي ، ومن قائل بأنها رابطة الجوار الجغرافي والتضامن السياسي والأيديولوجي والاقتصادي والديني والروحي ، ومن قائل بأن أياً من هذه الروابط فقط تكفي .

وطبقا للرأي الأخير فقد قامت منظمة المؤتمر الإسلامي كمنظمة دولية إقليمية على أساس رابطة العقيدة الإسلامية التي تجمع ما يزيد على مليار مسلم متوزعين على دول متفرقة في جميع أنحاء المعمورة ؛ ولذلك فإن منظمة المؤتمر الإسلامي منظمة إقليمية لأنها تقوم على أساس الترابط الديني بين أعضائها ، والأخوة الدينية بين شعوب هذه الأعضاء [٢] .

---

(١) يلاحظ أن المنظمة تعتبر نفسها قد أنشئت عام ١٩٦٩ ، وذلك على اعتبار أن الشرارة الأولى قد انطلقت من الرباط عام ١٩٦٩ . راجع أ.د. وائل أحمد علام ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(٢) الجدير بالذكر أن د. أحمد أبو الوفا يقسم المنظمات الدولية من حيث العضوية فيها إلى ثلاثة أنواع : عالمية ، وهي التي تكون العضوية فيها متاحة لكل دول العالم . وإقليمية ، وهي التي تقتصر العضوية فيها على دول منطقة جغرافية معينة . وتوليفية ، وهي التي لا تمتد عضويتها إلى كل دول العالم كما لا تقتصر على دول منطقة =

كما أنها منظمة إقليمية عامة ، لأن اختصاصاتها تمتد لتشمل كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .

وتتمتع منظمة المؤتمر الإسلامي بالشخصية القانونية الدولية المستقلة عن الدول الأعضاء ، ولذلك يكون لها حق إبرام المعاهدات الدولية ، وحق تملك الأموال الثابتة والمنقولة ، وحق التقاضي ، كما تتمتع بالمزايا والحصانات الدولية اللازمة لتسيير نشاطها في أقاليم الدول الأعضاء ، وأخيرا يكون لها ميزانيتها المستقلة التي تُنفق منها على أوجه نشاطاتها المختلفة .

المبحث الثاني

أهداف ومبادئ منظمة المؤتمر الإسلامي

نصت المادة الثانية من الميثاق على أهداف ومبادئ المنظمة ، ونعرض لكل منها في بند مستقل :

أولا – الأهداف :

وفقا لنص المادة ١/٢ من ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي فإن أهدافها هي :

١- تعزيز التضامن الإسلامي بين الدول الأعضاء . وهو الهدف الرئيسي للمنظمة ، وتعد باقي الأهداف مكملة له .

= جغرافية معينة ، وإنما تتميز بوجود نوع من التوليفة في تكوينها ، حيث يمكن أن تضم دولاً تنتمي إلى مناطق جغرافية مختلفة ، ولكنها ترتبط فيما بينها برابطة مشتركة ، هذه الرابطة هي التي تُشكل الأساس الذي تقوم عليه المنظمات التوليفية . وهذا الأساس قد يكون دينياً مثل منظمة المؤتمر الإسلامي . راجع لسيادته : الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ : ٤٥ .

٢- دعم التعاون بين الدول الأعضاء في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفي المجالات الحيوية الأخرى ، وتعزيز التعاون والتفاهم والتشاور مع الدول الأعضاء في المنظمات الدولية الأخرى ، والعمل على إيجاد المناخ المناسب للاستفادة من هذا التعاون .

٣- العمل على محو التفرقة العنصرية ، والقضاء على الاستعمار في جميع صوره وأشكاله . ويتفق هذا الهدف مع الرسالة الإسلامية الخالدة التي قررت المساواة بين بنى البشر منذ أكثر من أربعة عشر قرن من الزمان .

٤- دعم السلم والأمن الدوليين القائمين على العدل واتخاذ التدابير اللازمة لذلك .

٥- تنسيق العمل من أجل تحرير الأماكن المقدسة والحفاظ على سلامتها ، ودعم كفاح الشعب الفلسطيني ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه .

٦- دعم كفاح الشعوب الإسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية .

ثانيا - المبادئ :

ولتحقيق الأهداف المذكورة ، فقد نصت المادة ٢/٢ على مجموعة من المبادئ تقوم عليها المنظمة ، وهي:

١- المساواة التامة بين الدول الأعضاء : حيث أخذت المنظمة بالمساواة التامة بين الدول الأعضاء دون النظر إلى التفاوت فيما بينها ، سواء من حيث القوة أو الإمكانات أو الحجم . ويتفق هذا المبدأ مع المبادئ المنصوص عليها في معظم مواثيق إنشاء المنظمات الدولية .

٢- عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء واحترام حق تقرير المصير لكل منها : ويتفق هذا المبدأ مع العقيدة الإسلامية ، التي تحفظ على البشر حريتهم وكرامتهم كما أنه يتفق مع المبادئ العامة التي تسير عليها المنظمات الدولية عموما .

٣- احترام سيادة الدول الأعضاء واستقلالها ووحدة أراضيها : وهذا المبدأ يتصل بالمبدأ السابق .

٤- حل المنازعات التي تنشأ بين الأعضاء بالوسائل السلمية : كالمفاوضة والوساطة والتوفيق والتحكيم . وإعمال هذا المبدأ يساعد على تحقيق الهدف الثاني وهو دعم التعاون بين الدول الأعضاء .

٥- عدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية بين الدول الأعضاء : وهذا المبدأ يعد تأكيدا على المبدأ السابق وهو حل المنازعات بالطرق السلمية .

ويتضح لنا أن هذه المبادئ جميعها تتفق مع الشريعة الإسلامية الغراء من ناحية ، ومع المبادئ المعمول بها في إطار المنظمات الدولية من ناحية أخرى .

المبحث الثالث

العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي

لما كانت منظمة المؤتمر الإسلامي منظمة إقليمية تقوم على أساس الترابط الديني وفقا للرأي الراجح ، لذلك فإن العضوية فيها مقصورة على الدول الإسلامية . وسوف نعرض لاكتساب العضوية ثم لفقدها في البندين التاليين :

أولا – اكتساب العضوية :

تثبت العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي بإحدى صورتين ، مع ملاحظة أنه لا توجد فوارق بينهما :

أ- العضوية الأصلية :

وهي تثبت للدول التي شاركت في إعداد ميثاق المنظمة ووقعت وصدقت عليه . ووفقا للمادة الثامنة من هذا الميثاق فإن الدول التي اشتركت في أعمال مؤتمر القمة الأول في الرباط عام ١٩٦٩ ، ومؤتمرات وزراء الخارجية الأول والثاني والثالث ، وعددها خمسة وعشرون دولة تعتبر أعضاء أصلية في منظمة المؤتمر الإسلامي (١) .

ب- العضوية بالانضمام :

نظرا لأن الهدف الرئيسي لمنظمة المؤتمر الإسلامي هو التضامن الإسلامي بين الدول الإسلامية ، لذلك أعطى الميثاق للدول الإسلامية غير الأعضاء فيها حق الانضمام إليها ، ولقد اشترط الميثاق للانضمام إلى المنظمة شرطين موضوعيين وآخرين شكليين :

١- الشرطان الموضوعيان :

الأول : أن تكون دولة . ذلك أن منظمة المؤتمر الإسلامي منظمة دولية حكومية ، ومن ثم فالعضوية فيها مقصورة على الدول . والمقصود بالدولة هنا هي التي يتوافر لها عناصر قيامها وهي الشعب والإقليم والسلطة

---

(١) وهذه الدول هي : الجزائر – الأردن – أفغانستان – إندونيسيا – إيران – باكستان – تركيا – تشاد – تونس – السعودية – السنغال – السودان – الصومال – غينيا – فلسطين – الكويت – لبنان – ليبيا – ما[illegible] – مصر – المغرب – موريتانيا – النيجر – اليمن .

السياسية . على أن هذا الشرط ورد عليه استثناء خاص بفلسطين ، حيث حضرت منظمة التحرير الفلسطينية مؤتمر القمة الأول في الرباط ، ومؤتمرات وزراء الخارجية من الأول حتى الرابع بصفتها مراقب ، ثم حصلت على العضوية الكاملة في مؤتمر القمة الإسلامي الثاني بلاهور عام ١٩٧٤. وهذا الاستثناء له ما يبرره ، إذ أنه يرجع لخصوصية وضع القضية الفلسطينية في منظمة المؤتمر الإسلامي .

وإذا كان الميثاق لم ينص على أن تكون الدولة طالبة الانضمام مستقلة ، إلا أن هذا شرط طبيعي يتفق مع القواعد العامة في المنظمات الدولية ، فضلاً عن أن الدولة غير المستقلة لا تستطيع تنفيذ الالتزامات المترتبة على أحكام الميثاق . على أن الاستقلال يفسر بمعناه الواسع ، بمعنى أنه يكفي في هذه الدولة توافر شرط الحكم الذاتي مع الاعتراف بها من جانب عدد كاف من الدول .

الثاني : أن تكون دولة إسلامية . وهذا شرط طبيعي أيضا ، حيث أن منظمة المؤتمر الإسلامي منظمة إقليمية قامت على أساس العقيدة الإسلامية ، وإن كان الميثاق لم يحدد المقصود بالدولة الإسلامية ، ولذلك فتقدير توافر هذا الشرط أمر متروك للسلطة المختصة وهي مؤتمر وزراء الخارجية أو مؤتمر القمة الإسلامي . وأمام عدم تحديد معنى الدولة الإسلامية يرى البعض أنها الدولة التي ينتمي أغلب مواطنيها إلى الدين الإسلامي . في حين يري البعض الآخر أنها هي الدولة التي ينص دستورها على أن دين الدولة هو الإسلام .

٢- الشرطان الشكليان :

الأول : أن تقدم هذه الدولة طلبا يتضمن رغبتها في الانضمام إلى المنظمة ، واستعدادها لتبني أحكام الميثاق ، وتودعه لدى الأمانة العامة . وهذا شرط طبيعي ، حيث أن العضوية في المنظمات الدولية عموما اختيارية وليست إجبارية .

الثاني : موافقة مؤتمر وزراء الخارجية على هذا الطلب بأغلبية ثلثي الأعضاء . ويجوز عرض هذا الطلب على مؤتمر القمة الإسلامي ، والذي يكون له حق قبول العضوية أو رفضها .

ولقد انضم إلى منظمة المؤتمر الإسلامي بعد إنشائها اثنان وثلاثون دولة إسلامية [1] ، بحيث أصبح عدد أعضائها الآن سبعاً وخمسين دولة .

ثانيا – فقد العضوية :

لما كانت العضوية في المنظمات الدولية ، ومن بينها منظمة المؤتمر الإسلامي ، اختيارية وليست إجبارية ، لذلك فقد أجاز الميثاق لأية دولة من الأعضاء أن تنسحب من المنظمة ، وذلك بإخطار مكتوب تبلغه للأمين العام وباقي الدول الأعضاء (م ١/١٠) . وقد اشترط الميثاق في المادة ٢/١٠ أن تؤدي الدولة التي طلبت الانسحاب واجباتها المالية حتى نهاية السنة المالية

---

(١) وهذه الدول هي : أذربيجان – ألبانيا – الإمارات – أوزبكستان – أوغندا – البحرين – بروناي – بنجلاديش – بنين – بوركينا فاسو – تركمنستان – توجو – الجابون – جامبيا – جيبوتي – سوريا – سورينام – سيراليون – طاجكستان – العراق – سلطنة عمان – غينيا بيساو – غويانا – قيرقيزيا – قطر – جزر القمر – كازاخستان – الكاميرون – كوت دي فوار – المالاديف – موزمبيق – نيجيريا .

المقدم خلالها طلب الانسحاب ، كما تؤدى للمنظمة ما قد يكون عليها من التزامات مالية أخرى لها .

تعليق العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي :

رغم أن ميثاق المنظمة لم يتضمن نصوصا خاصة بالجزاءات التي توقع على الدول الأعضاء لمخالفتها أحكامه ، إلا أنه تم وقف أو تعليق عضوية كل من مصر وأفغانستان :

١- تعليق عضوية مصر:

بعد أسابيع قليلة من توقيع مصر لاتفاقية السلام مع إسرائيل ، انعقدت الدورة العاشرة لمؤتمر وزراء الخارجية في فاس بالمغرب في الفترة من ٨-١٢ مايو ١٩٧٩ تحت شعار "دورة فلسطين والقدس الشريف" ، وقرر المؤتمر تعليق عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي وجميع المؤسسات والمنظمات المنبثقة عنها حتى تزول الأسباب التي دعت إلى ذلك ، على أساس أن مصر بذلك تكون قد خالفت الالتزامات الناشئة عن أحكام الميثاق ، فضلا عن أن مسلكها هذا يتعارض مع أهداف المنظمة . وبذلك تم وقف نشاط مصر داخل المنظمة .

ثم جاءت القمة الإسلامية الرابعة عام ١٩٨٤ وقررت رفع تعليق عضوية مصر ، ودعت مصر إلى استئناف عضويتها في المنظمة ، وبالفعل شاركت مصر في المؤتمر الخامس عشر لوزراء الخارجية عام ١٩٨٤ .

٢- تعليق عضوية أفغانستان :

على أثر الاحتلال السوفيتي لأفغانستان في ديسمبر ١٩٧٩ ، عقد مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامي دورته غير العادية الأولى عام ١٩٨٠ ، وأعلن

إدانة هذا الاحتلال والتنديد به ، كما قرر تعليق عـضوية أفغانـستان فـي المنظمة على أساس أنها دولة محتلة وأن الحكومة الموجودة فيها حكومة غير شرعية .

وبعد انسحاب القوات السوفيتية من أفغانـستان فـي فبرايـر ١٩٨٩ ، أصدر المؤتمر الثامن عشر لوزراء الخارجية قرارا أشاد فيه بنضال الشعب الأفغاني ، ووجه الدعوة إلى ممثلي المجاهدين الأفغان لشغل مقعد أفغانستان ي المنظمة . إلا أنه أمام وقوع الاقتتال بين الأشقاء في أفغانـستان ، قـرر المؤتمر الرابع والعشرون لوزراء الخارجية عام ١٩٩٦ – مرة ثانية – إبقاء مقعد أفغانستان شاغرا دون المساس بالاعتراف بحكومة أفغانستان .

المبحث الرابع

أجهزة منظمة المؤتمر الإسلامي

نصت المادة الثالثة من ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي على أنها تتكون من ثلاثة أجهزة رئيسية هي :

١- مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات .

٢- مؤتمر وزراء الخارجية .

٣- الأمانة العامة والمؤسسات التابعة لها .

ويوجد جهاز رابع ما زال تحت الإنشاء ، وهو محكمة العدل الإسلامية الدولية .

أولا – مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات :

ويتكون من ملوك ورؤساء الدول الأعضاء في المنظمة ، وهو الهيئـة

العليا فيها ، ولذلك يسمى "مؤتمر القمة الإسلامي" .

وهذا المؤتمر له اختصاص عام ، حيث يمتد اختصاصه ليشمل كافة الأمور التي تمس أهداف ومبادئ المنظمة ، ورسم السياسة التي تسير عليها الأجهزة الأخرى في المنظمة . ويعقد المؤتمر دورات انعقاد عادية على مستوى القمة مرة كل ثلاث سنوات . كما يعقد دورات انعقاد غير عادية إذا اقتضت مصلحة الأمة الإسلامية ذلك .

ويتبع هذا المؤتمر أربع لجان دائمة هي :

أ- لجنة القدس .

ب- اللجنة الدائمة للتعاون العلمي والتكنولوجي .

جـ- اللجنة الدائمة للتعاون الاقتصادي والتجاري .

د- اللجنة الدائمة للإعلام والشئون الثقافية .

ويرأس كل لجنة منها أحد الملوك أو الرؤساء ، وهي جميعها تعمل على تنفيذ قرارات مؤتمر القمة كل في مجال اختصاصها . وترفع توصياتها وقراراتها إلى مؤتمر القمة .

ثانيا - مؤتمر وزراء الخارجية :

وهو يعتبر الجهاز التنفيذي للمنظمة . ويتكون من وزراء الخارجية أو الممثلين المعتمدين للدول الأعضاء ، ولذلك فهو يأتي في المرتبة التالية ، من حيث الأهمية ، لمرتبة مؤتمر الملوك والرؤساء .

ويختص بوضع أساليب تنفيذ السياسة العامة للمنظمة ومتابعة تنفيذ هذه السياسة ، وإصدار ما يراه مناسبا من قرارات في المصالح المشتركة للدول الأعضاء . كما يختص بمناقشة تقرير اللجنة المالية والموافقة على موازنة

الأمانة العامة للمنظمة ، وتعيين الأمين العام والأمناء المساعدين بناء على ترشيح الأمين العام .

ويعقد مؤتمر وزراء الخارجية دورات انعقاد عادية سنوية ، كما يعقد دورات انعقاد غير عادية بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء أو الأمين العام بشرط موافقة ثلثي الأعضاء على عقدها . وتُخصص الدورة غير العادية للموضوع الذى انعقدت من أجله فقط .

وتكون اجتماعات المؤتمر صحيحة بحضور ثلثي عدد الأعضاء . ويصدر المؤتمر قراراته وتوصياته بأغلبية الثلثين . ويحدد كل مؤتمر المكان الذى ينعقد فيه في الدورة القادمة . ولغات المؤتمر الرسمية هي العربية والإنجليزية والفرنسية .

ثالثا - الأمانة العامة :

وهي الجهاز الإداري للمنظمة ، والذي يقوم بتصريف الأمور اليومية فيها . وتتكون من أمين عام يعاونه أربعة أمناء مساعدين يتم تعيينهم جميعا لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة [١] ، كما تشمل عددا من الموظفين

---

(١) شغل منصب الأمين العام لمنظمة المؤتمر الإسلامي منذ نشأتها كل من السادة :

١- تنكو عبد الرحمن ، ماليزيا ، من ١٩٧٠ : ١٩٧٣ .

٢- حسن التهامي ، مصر ، من ١٩٧٤ : ١٩٧٥ .

٣- أحمدو كريم جاي ، السنغال ، من ١٩٧٦ : ١٩٧٩ .

٤- الحبيب الشطي ، تونس ، من ١٩٨٠: ١٩٨٤ .

٥- شريف الدين بيرزادة ، باكستان ، من ١٩٨٥ : ١٩٨٨ .

٦- حامد الغابد ، النيجر ، من ١٩٨٩ : ١٩٩٦ .

٧- عز الدين العراقي ، المغرب ، من ١٩٩٧ : ٢٠٠٠ .

٨- عبد الواحد بلقزيز ، المغرب ، من ٢٠٠١ : ٢٠٠٤ .

اللازمين لتسيير شئون المنظمة ، يقوم الأمين العام بتعيينهم بناء على معيار الكفاءة والنزاهة والتوزيع الجغرافي العادل ، حتى تتاح الفرصة لمشاركة مختلف مواطني الدول الأعضاء في أعمال المنظمة . ويتمتع الأمين العام والأمناء العامون المساعدون وموظفو الأمانة العامة بصفة الموظفين الدوليين ، لذلك يلتزمون بواجباتهم ويتمتعون بحقوقهم ومزاياهم وحصاناتهم .

وتتوزع أعمال الأمانة العامة على إدارات متخصصة تتفرع عنها ، وتباشر كل منها عملها تحت إشراف الأمناء المساعدين والأمين العام .

وتعتبر الأمانة العامة حلقة الوصل بين الدول الأعضاء والمنظمة . وتقوم بمتابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المنظمة ، ونشر المعلومات التي تهم الدول الأعضاء ، كما تتولى الإعداد لمؤتمرات ولقاءات المنظمة وتنظيمها .

ومقر الأمانة العامة مدينة جدة إلى أن يتم تحرير مدينة القدس كي تصبح مقرا دائما لها .

رابعا - محكمة العدل الإسلامية الدولية (تحت الإنشاء) :

قرر مؤتمر القمة الإسلامي الخامس عام ١٩٨٧ إضافة فقرة رابعة للمادة الثالثة من الميثاق يكون نصها "محكمة العدل الإسلامية الدولية ، وتؤدي مهامها وفقا لنظامها التأسيسي الملحق بهذا الميثاق والذي يعد جزءا متمما له". وهذا معناه إضافة جهاز رابع لأجهزة المنظمة وهو محكمة العدل الإسلامية الدولية ، ولقد دعا المؤتمر الدول الأعضاء إلى التصديق على المادة الثالثة بعد تعديلها ، حيث يتطلب لسريان هذا التعديل - ومن ثم إنشاء

= ٩- أكمل الدين إحسان أغلو ، تركيا ، من ٢٠٠٥ : الآن .

المحكمة على أرض الواقع – تصديق ثلثا الدول الأعضاء على هذا التعـديل وفقا لأوضاعها الدستورية ، وهو الأمر الذى لم يتحقق حتى الآن .

ويتكون النظام التأسيسي لهذه المحكمة مـن خمـسين مـادة ، جـاءت صياغتها مستمدة من كل من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وأحكـام الشريعة الإسلامية الخاصة بتنظيم القضاء . وتتضمن هذه المواد الخمـسين تشكيل المحكمة وعضويتها ، واختصاصاتها ، والإجراءات الواجب اتباعهـا أمامها ، والقانون الذى تطبقه ، وكيفية إصـدار أحكامهـا ، وتنفيـذ هـذه الأحكام .

وقد نص هذا النظام على أن محكمة العـدل الإسـلامية هـي الجهـاز القضائي الرئيسي لمنظمة المؤتمر الإسلامي وأنها تقوم على أساس مبـادئ الإسلام ومصادر الشريعة الإسلامية وقواعدها ، وتعمل بصفة مستقلة وفقـا لأحكام ميثاق منظمة المؤتمر الإسـلامي ولنظامهـا التأسيـسي . وتتكـون المحكمة من أحد عشر عضوا ينتخبهم مؤتمر وزراء الخارجية بنـاء علـى ترشيح الدول الأعضاء . وتختص بإصدار الأحكام القضائية الفاصلة في شأن تطبيق أو تفسير ميثاق المنظمة أو الخلافات التي تنشأ بين الدول الأعـضاء فيها . كما تختص بتقديم آراء إفتائية في المسائل القانونية التي يطلبها مؤتمر الملوك والرؤساء أو مؤتمر وزراء الخارجية ، أو سائر أجهزة المنظمة بـ.. موافقة مؤتمر وزراء الخارجية .

وتقرر أن يكون مقر المحكمة مدينة الكويت ، على أن يكون لها – عنـد الضرورة– عقد جلساتها في أية دولة عضو في المنظمة .

المبحث الخامس

المنظمات الإسلامية المنشأة في إطار منظمة المؤتمر الإسلامي

أنشئ في إطار منظمة المؤتمر الإسلامي عددا من المنظمات الإسلامية ، سواء بمقتضي قرار صادر عن مؤتمر الملوك والرؤساء ، أم عن مؤتمر وزراء الخارجية . وهذه المنظمات ليست أجهزة لمنظمة المؤتمر الإسلامي ، بل هي منظمات دولية -حكومية وغير حكومية- مستقلة ، ولكنها تعمل في إطار أهداف ومبادئ منظمة المؤتمر الإسلامي ، والعضوية فيها مقصورة على الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي والمؤسسات والهيئات التابعة لهذه الدول .

وتنقسم هذه المنظمات إلى طائفتين :

الأولى : منظمات إسلامية متخصصة . وهي منظمات دولية حكومية ، أي أن العضوية فيها مقصورة على الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي ، وهي :

١- البنك الإسلامي للتنمية ، ومقره مدينة جدة .

٢- وكالة الأنباء الإسلامية الدولية ، ومقرها جدة .

٣- منظمة إذاعات الدول الإسلامية ، ومقرها جدة .

٤- المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة ، ومقرها مدينة الرباط .

٥- اللجنة الإسلامية للهلال الأحمر الدولي ، ومقرها بنغازي .

الثانية : منظمات أو مؤسسات منتمية لمنظمة المؤتمر الإسلامي .

وهي ليست منظمات دولية حكومية ، بل هي منظمات أو هيئات غير حكومية لها ذاتيتها المستقلة عن منظمة المؤتمر الإسلامي ، ولكن يقع عليها عبء كبير في تحقيق أهدافها ، وهي :

١- الغرفة الإسلامية للتجارة والتصنيع وتبادل السلع ، ومقرها مدينة كراتشي .

٢- الاتحاد الإسلامي لمالكي البواخر ، ومقره جدة .

٣- منظمة العواصم الإسلامية ، ومقرها جدة .

٤- الاتحاد العالمي للمدارس العربية الإسلامية الدولية ، ومقره في الرياض .

٥- الاتحاد الرياضي لألعاب التضامن الإسلامي ، ومقره في الرياض .

٦- الاتحاد الدولي للمصارف الإسلامية ، ومقره القاهرة .

الفهـــرس

رقم الإيداع
١٦٣٣٨ / ٢٠٠٦
الترقيم الدولي
I. S. B. N.
977 – 5602 – 68 - 8